

# 论公民参与管理国家和社会事务的权利及形式

## ——“买假打假”、“鼓励拍违”引起的思考

张宽政

(湖南冶金职业技术学院, 湖南 株洲, 412000)

**摘要:**公民参与管理国家和社会事务,是“一切权力属于人民”的重要实现形式。动员并保障公民通过各种途径,依法积极参与管理国家和社会事务,是发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明的重要方面。“买假打假”、“鼓励拍违”等,也是普通公民参与管理国家和社会事务的具体形式。

**关键词:**公民;管理国家和社会事务;权利

**中图分类号:**D922.56 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-7142(2006)03-308-05

报刊媒体对于“买假打假”、“鼓励拍违”<sup>①</sup>已经有过许多讨论。参加讨论的既有学者也有普通公民。人们大多在现行法律框架内发表了或赞成或反对的意见,本文拟从公民参与管理国家和社会事务的权利及实现形式的高度谈点个人管见。

### 一、公民参与管理国家和社会事务,是“一切权力属于人民”的实现形式

江泽民同志指出:“发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,是全面建设小康社会的重要目标。”<sup>[1]</sup>动员、鼓励、组织、规范公民参与管理国家和社会事务,是发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明的重要方面和重要内容,对于实现人的全面发展,提高人民群众的政治觉悟和道德水平,保障经济、社会健康发展,提高国家事务和社会事务管理的质量和效率,构建社会主义和谐社会,具有十分重要的现实意义和深远的历史意义。

公民参与国家和社会事务管理的性质和必要性,在根本上是由国家的性质和国家政权的组织形式所决定的。我国是人民民主专政的国家。我国宪法第二条规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。”<sup>[2]</sup>权力的性质由统治阶级的性质决定。“一切权力属于人

民”,既是我国国家性质的表现,也是保持我国国家性质的必然要求。权力的性质决定权力的实现形式。一切权力属于人民,既规定了我国民主政治的性质,同时也规定了我国民主政治的形式。江泽民同志指出:“共产党执政就是领导和支持人民当家作主,最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家和社会事务,管理经济和文化事业,维护和实现人民群众的根本利益。”<sup>①</sup>共产党执政,人民代表大会制度,是“一切权力属于人民”的实现形式;普通公民以个人名义或以从事某种职业参与国家和社会事务管理,也是“一切权力属于人民”的实现形式。权力具有整体性和不可分割性。“一切权力属于人民”,意味人民是以一个整体享有管理国家和社会事务的权力。权力转化为权利,是充分发挥权力作用的条件和形式。每个公民都享有参与管理国家和社会事务的权利,是发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明的本质要求。

实现国家和社会事务高质量高效率的管理,需要动员公民积极参与管理国家和社会事务的各种活动。立法、执法(行政)、司法,作为国家和社会事务管理的重要活动,要实现高质量高效率,需要动员广大人民群众积极参与。比如立法,要实现立法高质量,就必须在充分发挥人大会议、法律专家的作用的同时,动员一些普通公民积极参与。没有普通公民参与立法活动的机制,虽然不是没

有民主的表现,但可以说是民主程度不高、民主制度不健全的表现。发展社会主义民主的一个重要方面,就是要建立和健全公民参与国家立法活动的制度。就执法和司法来说,要求得高质量高效率,也需要动员人民群众对执法和司法活动进行有效的监督。

中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心。党的领导,以人民代表大会制度为基础和核心的社会主义民主政治,为完善公民参与管理国家和社会事务的制度提供了实现人民当家作主的根本保证。马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想,为完善我国公民参与管理国家和社会事务的制度提供了科学的理论指导。改革开放以来,我国经济建设伟大成就,人民生活水平、文化水平的广泛提高,为完善公民参与管理国家和社会事务的制度提供了物质的经济的条件。

## 二、公民参与管理国家和社会事务,是宪法和法律赋予的权利

我国宪法和其他法律规定了公民广泛参与管理国家和社会事务的权利。如宪法赋予公民享有选举和被选举,言论、出版、结社、集会、游行、示威以及宗教信仰自由等政治权利。宪法第41条规定:公民享有对于任何国家机关和国家工作人员提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为提出申诉、控告或者检举的权利。《立法法》第35条规定:列入全国人大“常务委员会会议议程的重要的法律案,经委员长会议决定,可以将法律草案公布,征求意见。各机关、组织、公民提出的意见送常务委员会工作机构。”其他法律法规也赋予了公民享有参与管理国家和社会事务,管理经济和文化事业,实现和维护人民群众根本利益的权利。对我国宪法和法律有关公民参与管理国家和社会事务的条文的内容进行初步的梳理,可以认为公民所享有的依法参与管理国家和社会事务的权利是广泛的,其主要内容有:

参政权。宪法赋予公民的选举权和被选举权,是参政权。结社作为政治结社,即参加、组织政党或政治团体,本质上也是参政权。言论、出版、集会、游行、示威的自由,作为表达权,是为公民参政服务的,也是参政权的内容。申诉、控告、检举权,《立法法》所赋予的参与立法权,也是属于参政权。

议政权。参政本身就意味着议政,参政权包含了议政权。狭义的议政权,就是宪法赋予公民的言论、出版、集会、游行、示威自由等权利。此外,我国公民事实上享有的通过信访渠道直至向中央领导反映社情民意,提出解决社会问题意见的权利,也是属于公民的参政议政权。

知政权。知政是参政、议政的前提。我国法律虽然没有使用“知政权”的概念,但事实上赋予了知政权。新中国成立以来,党和国家非常重视保障公民的知政权。改革开放以来,通过政治体制改革和社会主义政治文明的建设,特别是近年来的政务公开举措,更使我国公民的知政权得以实现。

按照法律规定,运用法律武器参与具体社会问题解决权。这项权利是公民参与管理国家和社会事务权利的重要组成部分。没有这项权利,公民参与管理国家和社会事务的权利就不是完全的。表面上,宪法没有赋予公民这项权利,实际上则是赋予了。确认这一事实的关键在于正确理解宪法第二条的第二款,即:“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。”“人民”是由公民组成的,虽然并非任何公民都是人民的一员,但人民毕竟是由大多数公民组成的。因此,这一规定的科学含义是:公民既可以通过人民代表大会制度实现享有管理国家和社会事务的权利,同时也可以公民个人的名义通过采取向党和政府提出批评建议的方式,或以从事某种职业即以职业人的方式按照法律规定运用法律武器参与解决某些具体社会问题来实现权利。就后一方面来说,如记者就是以职业人的身份按照法律规定参与某些具体社会问题的解决来实现参与管理国家和社会事务的,“买假打假”在一定意义上,也是公民以个人名义按照法律规定参与某些具体社会问题的解决,实现参与管理国家和社会事务的权利。

## 三、公民参与管理国家和社会事务的途径和形式

公民参与管理国家和社会事务的途径和方式是多种多样的,从不同的角度可以进行多种划分,如划分为直接参与和间接参与,通过担任国家或社会公职参与和以公民个人名义或以从事某种职业参与等。

社会分工使公民参与国家和社会事务管理,存在程度和方式的差别。担任国家或社会公职的

公民,比没有担任国家或社会公职的公民,参与国家和社会事务管理的程度一般要深,其方式则是既有直接参与,也有间接参与。普通公民参与国家和社会事务管理的程度一般较浅,方式一般是以间接参与为主。比如,公民参加人大代表的选举,一方面看,是直接参与国家事务管理,另一方面看,则是间接参与国家事务管理,人大代表参加人大会议则是直接参与国家事务管理。如何通过改革和立法使普通公民更多地直接参与管理国家和社会的事务,是发展社会主义民主政治的需要,因而是需要认真探究的课题。

首先,从权力与权利的区别看,普通公民只能以个人名义或以从事某种职业参与国家和社会事务的管理,担任社会公职的公民参与国家和社会事务管理的身份或名义则是双重的,他们既可以所担任社会公职的名义进行参与国家和社会事务管理的活动,也可以个人的名义即普通公民的身份参与国家和社会事务的管理活动。比如,人民警察执行职务,属于国家行政的范畴,属于直接参与国家和社会事务管理,参加人大代表选举时,则是以普通公民的身份参与国家和社会事务的管理。有公职的公民,以履行职责的方式参与管理国家和社会事务的过程,是一个行使权力的过程,但他们手中的权力是人民授予的权力,因而所掌握的权力本质上不是属于他自己的权利;只有当他以普通公民的身份,且所参与管理国家和社会的事务不是他的职权时,其享有的权利才是他自己的权利。其次,从法律面前人人平等的角度看,公民在法律面前平等的表现是多方面的,首要的一点就是:所有作为人民一员的公民,其参与管理国家和社会事务的权利是平等的。而所谓平等拥有参与管理国家和社会事务的权利,一是权利本身是平等的,是没有区别的;二是运用这种权利都必须依法进行,即不能违背法律的规定。因此,普通公民在法律许可的范围内参与管理国家和社会事务的活动,不仅是应当允许的,而且是应受法律保护的。

立法,是国家和社会事务管理的重要活动。一个公民,不论他是国家领导人的身份,还是以人大代表的身份;也不论他是法律专家的身份参与法律起草,还是以普通公民的身份参加法律草案的修改讨论,本质上都是参与了国家的立法活动,都是在最高的层次上参与国家和社会事务的管理。相反,如果有的公民有权利参与立法,另

一些公民则没有权利参与立法,则是不公平的。让每一个公民享有参与国家立法的权利,是社会主义民主政治的发展方向。赋予公民参与立法的权利,是民主的本意和发展,允许享有这种权利的公民放弃或不运用这种权利,同样也是民主的本质和发展。参与立法的人虽然也是要被人管理的,但他们毕竟是国家立法的参与者,他们与不参与立法的人们是有不同感受的。正因此,参与立法不仅是崇高的,而且是幸福的。

执法和司法,是国家和社会事务管理的第二层次,是仅次于立法的管理层次。一个公民,如果因为种种原因不能参与立法,却能以执法或者司法作为自己的职业,手中掌握一定的权力,直接参与管理国家和社会事务的活动,他应当是幸福的。执法人员和司法人员,同样是要被人管理的,但他们毕竟是国家和社会事务的管理者,他们与不能参与执法或司法活动的人们也是有不同感受的。能够成为一个执法人员或司法人员,是人生的一件幸事。正因此,国家改革公务员录用制度,改革法官、检察官选任制度,就都是为普通公民成为执法人员和司法人员提供平等的机会。

然而,不论怎样改革人事制度,总会使大多数作为人民一员的公民既不能直接参与国家立法,也不能成为执法、司法人员,而他们参与国家和社会事务管理的权利却必须保障,他们参与管理国家和社会事务的机制却必须建立。亚里士多德说,人是天生的政治动物。使普通公民参与国家和社会事务管理的欲望得到满足,使他们享有的权利得以实现,使他们管理国家和社会事务的才能得到锻炼和发挥,是发展社会主义民主政治所要解决的问题。为了解决这个问题,我们党在过去和现在都在进行了很多探索。其一,是让更多的普通公民参与国家的立法活动。广义的立法是包含很多内容的,比如教育收费标准,诉讼费收费标准的确立等,本质上也是属于立法。因此,近年来兴起的价格听证制度也就可以视为立法制度的改革。在报刊上进行某些法律修改的讨论,国家领导人亲自听取普通公民对制定或修改某些法律的意见等,也是这方面的改进举措。其二,是让普通公民享有更多的知情权。如湖南省于2003年11月20日直播省人大常委会会议,直播厅长述职评议,让十几位普通公民旁听省人大常委会会议,属于这方面的新举措。其三,对执法和司法进行监督。就执法而言,某些执法程序上的听证制度,就

是对执法程序的完善,同时也是对执法监督制度的完善。就司法而言,法庭旁听制度、人民群众支持诉讼、行政诉讼制度等,都是实现公民监督司法过程的权利的体现。所有这些具有制度创新性质的改革举措,无疑有利于公民参与管理国家和社会事务的权利得以实现。

#### 四、“买假打假”、“鼓励拍违”,是公民以个人名义或以职业人身份参与管理国家和社会事务的新形式

第一,公民“买假打假”、“拍违”是合法的行为。其一,法不禁止的行为,就是合法的行为。就“买假打假”而言,消费者权益保护法并没有禁止公民通过买假打假获得利益,因而是合法的行为。公民“拍违”的依据是政府部门的政策。交警颁布“鼓励拍违”的政策在前,公民“拍违”行为产生在后,因而是合法的行为。其二,公民“拍违”作为执法证据的收集过程,是有主体不合法之嫌,但其性质只是帮助执法人员收集违法证据,执法权还是在执法者手里。收集证据的权力,固然应是执法人员的权力。但公民也并非不能享有收集证据的权利。例如美国的警察殴打黑人的录相资料就是美国公民收集的。执法机关在执法过程中依靠公民的帮助来收集证据,也是从来就有的。执法者通过公民“拍违”取得证据与通过街道电子眼取得证据有相同之处。电子眼的录相是客观的,公民“拍违”照片也是客观的。电子眼的录相资料可以修改,公民“拍违”所取得的照片也有不被采用的。

第二,国家和社会事务管理是复杂的,保证其高质量高效率都需要动员、组织公民参与。综合治理是解决许多社会问题的有效办法,综合治理总是不能离开普通公民的参与。解决许多具体社会问题,如市场上的假货问题,社会治安问题,交通安全问题等,都需要采取综合治理措施。允许“买假打假”、“鼓励拍违”本质上都是属于综合治理的政策性措施,都是动员、鼓励、组织公民参与国家和社会事务管理的具体办法。社会发展的历史过程中一定会创造出许多诸如允许“买假打假”、“鼓励拍违”等具体办法来解决所要解决的社会问题。

第三,“买假打假”、“鼓励拍违”,如能形成新职业,那是一件大好事。社会分工越来越发展,是社会发展的重要标志,同时也是社会发展的应有措施。社会分工的发展,并不只是生产领域的分工发展,它还包括非生产领域的分工发展。比如,

照相就是伴随现代工业发展而新生的行业,新闻媒体也是伴随现代工业的发展而出现的新行业,记者则是近代才出现的新职业。“买假打假”,既有利于消除假货又能解决一些人的就业,有什么不好。“鼓励拍违”所产生的拍违者不拿国家工资,又能弥补警力不足,还能减少违章,何乐不为。

文明的发展,特别是政治文明的发展轨迹是:越来越多的公民参与国家和社会事务管理,每一公民参与国家和社会事务管理的活动越来越多;同时,某些公民以参与国家和社会事务管理为职业,成为参与管理国家和社会事务的职业人。国家机关工作人员,即公务员,是以国家和社会事务管理为职业的职业人,但他们是拿国家工资的,是吃财政饭的;“买假打假”,公民“拍违”,则是不拿国家工资的参与国家和社会事务管理的职业人。这种职业人是新兴的,与新闻记者、律师、注册会计师等,并没有多少本质区别。新闻记者、律师等职业,都是伴随着国家和社会事务管理的发展而产生的,都具有不要国家财政支持而能自己解决生存发展问题的特点。社会发展、政治文明发展的一个方式,就是原来属于政府机关的一些职能部门演变为一些社会中介机构,而在这些社会中介机构从业的人们则是通过向社会提供服务实现自己的收入的同时,也以自己的职业参与国家和社会事务的管理。

第四,公民参与管理国家和社会事务固然要依法进行,但是,法制总是要落后于社会实践。如果公民参与管理国家和社会事务的一切活动都必须有法律依据在前,则新闻媒体就是不应存在的,记者职业也是不应有的。因为,在新闻媒体、记者产生之前是并无法律依据的。新闻媒体对国家事务和社会事务的管理过程进行监督的权利最初是没有法律依据的,记者作为“无冕之王”的权利最初也是没有法律依据的。相反,广州的“鼓励拍违”则是一开始就有法律依据的。这是一个进步。这个进步表明,我们已经认识到:任何公民以个人名义或以从事某种职业的方式来参与国家和社会事务管理,是需要规范的,是必须有序进行的。但是,这个进步并不表示以往的即历史上产生的一切参与管理国家和社会事务的行为都是有法律依据的,也不表示所有规范公民参与国家和社会事务管理活动的法律法规都是无瑕疵的。

第五,至于“买假打假”、“鼓励拍违”存在负面影响,那是确实的。问题在于怎样看待才是正确

的事物都是具有二重性的。完全没有负面影响的事情恐怕是不存在的。对所谓负面影响是需要进行认真分析的。一要看负面影响是什么性质的,二要看负面影响有多大。拿“鼓励拍违”来说,固然有使警察偷懒,使违章司机殴打拍违者等负面影响,但这种负面影响恐怕要大大小于其减少交通违章,进而减少交通事故的正面影响。

总之,在笔者看来,“买假打假”,“鼓励拍违”,都是社会发展的产物,是公民在法律允许的范围之内,运用法律武器参与国家和社会事务管理的一种新方式,不仅不应反对,而且应当通过立法予以支持,予以规范。

#### 注释

① “买假打假”是指公民明知假货而购买之,然后以消费者权益

保护法为依据,将卖假货的商家送上法庭,向商家索取双倍赔偿,自己获利的同时也使不法商家受到惩罚。“鼓励公民拍违”则是2003年广州市公安交警为整治交通、减少交通违章,而出台的一项新的政策措施。具体办法是,公民交一张拍摄的合格交通违章照片,给予20元人民币的奖励,交警再以此照片为证据对违章车辆依法进行处罚。这个政策出台后,有一些公民参加了“拍违”,最多的交了1000多张照片,得了两万多元人民币的奖励;同时,广州市的交通违章也减少了许多。

#### 参考文献

- [1] 江泽民. 全面建设小康社会, 开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告[R].
- [2] 中华人民共和国常用法律法规全书[M]. 中国法制出版社, 2000.

## On Citizens' Rights to Participate in Administering Affairs Concerning Nation and Society

ZHANG Kuan-zheng

(Hunan Metallurgical Professional Technology College, Zhuzhou Hunan 412000, China)

**Abstract:** It is citizens' rights to participate in administering affairs concerning the nation and society. To mobilize and guarantee citizens participating in administering affairs concerning the nation and society within the limits permitted by law through various channels is an important measure to develop the democratic politics of socialist.

**Key words:** citizen; administer affairs of the nation and society; democratic politics

[责任编辑:徐海燕]