

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 俄羅斯「國家體制」之研究

doi:10.30390/ISC.199508_34(8).0003

問題與研究, 34(8), 1995

Wenti Yu Yanjiu, 34(8), 1995

作者/Author：王承宗

頁數/Page：23-34

出版日期/Publication Date：1995/08

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199508_34\(8\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199508_34(8).0003)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



俄羅斯「國家體制」之研究

王承宗

(國立政治大學國際關係研究中心副研究員)

壹、前言

蘇聯時代，「俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國」名為蘇聯的加盟共和國；但在中央集權與共黨專政下，實質是一個「區域性政體」，不具所謂的國家主權，其共和國政府組織和立法機構既不完整，亦未具權威。戈巴契夫的改革和公開，使蘇聯內部激起民族主義浪潮和民主思潮，並終於導致蘇聯解體。俄羅斯在蘇聯解體前後，無疑發揮了重要作用，而且亦建立了新國家。本文旨在探討和說明：(1)最近數年來俄國形成主權國家的過程，(2)國家體制問題，包括聯邦與地方關係、民族問題、權力劃分等問題。

貳、俄羅斯「國家」發展過程

俄羅斯新國家的建立並非在舊體制完全破壞後啟始的，而是在蘇維埃舊體制崩毀的同時，開始建立新俄羅斯，即所謂的民主、法治和自由的國家。在俄語「國家性」(Gosudarstvennost')一辭同義為「國家體制、結構」或國家歷史發展特徵，例如界定國家為資產階級國家、無產階級國家。因此，國家發展的目標顯係以建立「社會傾向的自由市場經濟、民主法治國家」，並非「資本主義國家」，此係俄國憲法揭示的目標。單就政治層面而論，(1)廢除共黨專制，建立多黨制；(2)改變蘇維埃政治制度，仿效西方三權分立制，建立總統直選和國會兩院體制；可謂是革命性的改革。嚴格說來，俄國政制改革是快速地、但在舊體制下按階段進行的，稍有不同於革命建國方式。俄國並未以資本主義為建國範本，雖然經濟改革給予外人這種印象。相對地，其國家發展從蘇維埃變為西方國會制，從間接選舉和假民主選舉變為直接選舉和真正、西式的民主選舉，從一黨專制、黨國一體變為多黨政治和黨政分離；這種發展比較接近「政治發展」(Political development)理論所界定的內涵。按照俄羅斯科學院比較政治學研究所學者帕斯突霍夫(V. B. Pastukhov)的說辭，俄羅斯國家的形成可分成四個階段，^①其說辭亦較偏重於政治發展的概念，著重在敘述說明俄國政治體制變革經過。這四個階段：一是一九九〇年六月至一九九一年八月；二是一九九一年

註① V. B. Pastukhov, Stanovlenie Rossiyskoy Gosudarstvennosti i Konstitutsionnyy Protsess: Politologi cheskey Asnekt. *Gosugarstvo; Pravo*, No. 2. 1993, pp. 89~96.

八月至同年十二月；三是一九九一年十二月至一九九二年四月；四是同年四月以後。每一階段各有其特點和表現，茲分述之。

一、一九九〇年六月～一九九一年八月

俄羅斯在一九九〇年三月四日首度按照民主選舉原則，選舉第一屆人民代表大會代表，在一千零六十八個選舉區共有六千七百零五位候選人參選。在四月廿八日，五月四、五、六日舉行第二次選舉，按多數決選出人民代表。當選代表當中，婦女祇占百分之五點三，工人占百分之五點六，集體農莊農民祇有六人。百分之九三點九的代表是首次被選上，共黨黨員和候補黨員占百分之八六點三。^②按當時狀況言，工農代表比例過低，顯然不足以反映傳統的「無產階級」利益，但是仍是共黨獲勝的選舉。同年五月十六日召開人代會，出席代表人數一千零五十七名，按民族別：俄羅斯人共八二八名、烏克蘭人四六名、韃靼人二七名、猶太人十六名、莫爾瓦人（Mordva）十一名、楚瓦什人（Chuvash）九名、布里亞特（Buryat）、車臣（Chechen）、日耳曼人各八名、巴什基爾（Bashkir）、卡巴吉尼（Kabardinets）、科米（Komi）、白俄羅斯人各七名，奧塞特人（Osseti）六名，卡爾默克（Kalmyki）、土文（Tuvvin）、雅庫特（Yakuit）各五名。出席代表的職業類別：工人五九名（占出席代表比例百分之五點七），集體農莊人員四八名（百分之四點五）。科學與創作性知識份子、學校教育工作者占百分之一九點五；黨務、蘇維埃和社會組織工作者占百分之二四點八；司法工作者占百分之五點六；軍人百分之四點三，婦女百分之五點三。出席代表具有高等教育程度者占百分之九二點七，當中有三名科學院通訊院士，六五名博士，一百五十名候補博士。出席代表年齡在卅六歲到五五歲者占百分之七九點八。^③由於蘇共同意按照西方民主模式進行人民代表選舉，當選代表者顯然不完全是黨內「乖乖牌」，人代會的會議亦不再是共黨所能主控。此一時期，無疑是黨開始多元化和分化的階段。

曾任莫斯科黨第一書記的葉爾欽（B. N. El'tsin），並與戈巴契夫結為政治仇敵，在人代會選舉「俄羅斯最高蘇維埃」（常設國會）主席一職時，出馬角逐。一九九〇年五月廿六日，葉氏得到四九七張同意票，五三五張反對票；另一競爭對手帕洛茲柯夫（I. K. Polozkov，時為克喇斯諾雅爾斯克（Krasnoyarsk）邊區蘇維埃主席）得到四七三張同意票，五三九張反對票。第二回合投票，兩人亦都未得到過半數同意票。蘇共決定重新提名新候選人福拉梭夫（A. V. Vlasov，時為俄羅斯部長會議主席），投票結果，葉氏獲得五三五張同意票，福拉梭夫得到四六七張同意票。葉爾欽當選俄羅斯最高蘇維埃主席，當時他以黨內異議份子擊敗對手。^④至此，顯然可知，蘇共黨藉的人民代表在選舉過程發揮了「黨內民主」作用。

葉爾欽在當選後的記者會上公開表示：俄羅斯應當擁有自己的電視、無線電和出

註② *Sovetskaya Rossiya*, May 17, 1990, p.2.

註③ *Sovetskaya Rossiya*, May 18, 1990, p.2.

註④ *Sovetskaya Rossiya*, May 26, 1990, p.1; May 27, 1990, p.1; May 30, 1990, p.1.

版品；反對共黨黨員同時兼任黨書記和（最高蘇維埃）主席職務；必須通過主權宣言，俄羅斯將是獨立自主以決定一切問題；俄羅斯將與加盟共和國直接訂立各方面的一一經濟、貿易、科技、文化及其他的條約；需要準備總統制的立法，俾在俄國進行全民直接的、祕密的總統選舉。論及與蘇聯中央的關係，葉氏當時認為祇有強有力的共和國，才會有強有力的聯盟。^⑤

一九九〇年六月十二日，俄羅斯人代會通過「俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國國家主權宣言」，宣示：(1)除志願移交蘇聯管轄之外，俄羅斯全權解決一切國家和社會問題。(2)俄羅斯憲法與法律在本國具最高地位；蘇聯法令與俄羅斯主權權力衝突時，在本國內停止其效力；與蘇聯的歧見，按聯盟條約規定程序解決之。(3)俄羅斯在其他加盟共和國和境外國家，具全權代表資格。(4)俄羅斯保留退出蘇聯的自由權。^⑥主權宣言揭示俄國為主權國家，與蘇聯的關係將根據新的聯盟條約劃分權限；而新的聯盟不再是中央集權的「國家」政體。

人代會亦通過憲法修正案，廢除共黨專政條文（比照當時蘇聯憲法的修正），在第一章第六條修正為：「政黨，工會的、青年的、其他的社會組織和群眾運動，透過其被選為人民代表者，及透過其他形式參與擬定國家政策、管理國家和社會事務」。^⑦同時亦決定設立憲法委員會，重新草擬新憲法。

對共黨活動打擊較大的是人代會通過「關於人民政權機制法」，申明人民透過人民代表蘇維埃實現國家政權，而且規定黨政分離原則，即「不容許國家政權與管理機關領導人身兼任何其他的職務，包括在政黨或社會政治組織的職務」。^⑧人代會亦決定設立共和國的大眾傳播網路。此舉亦引起共黨與政府爭奪大眾媒體產權紛爭。例如，蘇維埃俄羅斯報原本是俄羅斯部長會議、最高蘇維埃和蘇共中央共有的機關報，結果重新被蘇聯出版委員會登記為「俄羅斯共產黨」的黨報。^⑨直至一九九一年八月軍事政變失敗後，才改為獨立報紙。

一九九一年六月十二日俄羅斯舉行首次的總統大選，葉爾欽獲得四千五百五十五萬張選票（百分之五七點三支持率）獲勝，而共黨推出的候選人雷日科夫（N. I. Ryzhkov）僅得到一千三百三十九萬張選票（百分之一六點八五），另一候選人齊里諾夫斯基（V. V. Zhirinovskii）獲得六百廿一萬張選票（百分之七點八一）屈居第三。^⑩葉爾欽的勝利，不僅意味著共黨勢力的急劇消退，亦表明民心思變、求變，但亦奠定他個人在全俄，甚至在全蘇聯的威望和地位。在一九九一年二月一次電視訪問中，葉氏表示：中央未讓共和國邁出獨立自主的腳步，近數月來事件證明，戈巴契夫追求個人獨裁，並稱之為總統制管理。葉聲稱：「與總統的立場和政策劃分界線，贊

註⑤ *Sovetskaya Rossiya*, May 31, 1990, p.1.

註⑥ *Sovetskaya Rossiya*, June 14, 1990, p.1.

註⑦ *Sovetskaya Rossiya*, June 17, 1990, p.1.

註⑧ *Sovetskaya Rossiya*, June 22, 1990 p.1.

註⑨ *Sovetskaya Rossiya*, Oct. 16, 1990, p.1.

註⑩ *Sovetskaya Rossiya*, June 20, 1990, p.1.

成他（戈巴契夫）立即去職，將政權轉交給集體機關——共和國聯盟委員會」。①葉氏指稱戈巴契夫走向獨裁，並要求其去職；顯示彼此處於對立狀態。而且在總統大選中，葉爾欽的政見包括：(1)贊成土地私有並可買賣；(2)生產資料和天然資源私有，國有企業股份化；(3)廢除蘇維埃，引進國會制作為政權機關；(4)支持波羅的海國家和格魯吉亞（Georgia）政權，支持受壓迫少數族群的權利；(5)支持不受調節的市場和自動的價格形成（價格自由化）；(6)支持主權國家聯盟為邦聯形式；(7)支持自由企業活動和外資；(8)建立俄羅斯軍隊。②

總結一九九〇年六月至一九九一年八月期間，葉爾欽領導俄羅斯走向新國家之途；相反地，逐漸剝奪或架空蘇聯中央的權力和組織。其作為之具體表現：(1)主權宣言，明示蘇聯法律在俄羅斯不具最高地位；(2)經濟自主，自訂經濟改革政策；(3)與蘇聯中央劃分權限，要求並組織俄羅斯新部會、機構，將蘇聯中央部會權限移交俄國，包括建立俄羅斯國家安全委員會、國家銀行，以及控制外匯收入等措施。(4)要求黨政分離，甚至葉氏本人建議，政黨應退出政府機關和軍隊。但在這階段，葉爾欽和民主人士並未立即考慮到或要求俄羅斯退出蘇聯，直到八月軍事政變發生之後，俄國進入另一局面。

二、一九九一年八月以後

一九九一年八月十八日蘇聯副總統雅納耶夫（G. Yanaev）為首的政變集團宣布蘇聯進入緊急狀態，下令解散一切違反蘇聯憲法和法律的議會和政府機構、停止一切政黨活動、禁止示威遊行和罷工等，其理由係「出現極端勢力，採取了廢除蘇聯、瓦解國家的路線，並不計代價地奪取政權。」③事實上，軍事政變首要任務是阻止預定在八月廿日舉行的聯盟條約的簽訂；預估當時祇有俄羅斯、哈薩克（Kazakhstan）和烏茲別克（Uzbekistan）會率先簽署，而後再由其他加盟共和國跟進，但是可以肯定的是波羅的海三國不會簽署，格魯吉亞、亞美尼亞（Armenia）和阿塞拜疆（Azerbaijan）的參與性亦甚低。無論「主權國家聯盟條約」簽或不簽，蘇聯將不存在，代之的是新聯盟，亦非中央集權的聯盟國家，係類似邦聯的國家。

政變發生後，反政變風潮應聲而起。葉爾欽聲稱「緊急狀態」是非法措施，拒絕受命。俄羅斯亦召開臨時最高蘇維埃會議。軍事政變集團在國內外強烈反彈壓力下，三天後草草收場，但蘇聯自此陷入實質崩潰途徑。俄羅斯國會在八月廿一日決議，授權俄國總統可以對不接受俄國國會、總統和政府命令的省市、邊區、自治省的議會（蘇維埃）、行政主管下解職令；並且總統有權派任或解任省市、邊區、自治省的行政首長，④擴大總統的行政權力。八月廿三日，葉爾欽下令沒收境內共黨檔案與黨報資產；廿六日頒令，宣布蘇共財產為國家財產；十一月五日下午下令禁止蘇共和俄共在俄境活動。同時，俄羅斯在政變結束後迅即接管並控制境內的軍隊、內政部和國安會機

註① *Sovetskaya Rossiya*, Feb. 23, 1991, p.4.

註② *Sovetskaya Rossiya*, June 11, 1991, p.3.

註③ *Sovetskaya Rossiya*, August 20, 1991, p.1.

註④ *Sovetskaya Rossiya*, August 22, 1991, p.2.

構。到十二月，對前蘇聯的中央機構幾近完成接收、合併工作。^⑮

十二月八日，俄羅斯、烏克蘭（Ukraine）和白俄羅斯（Belarus）三國領袖在明斯克簽訂建立獨立國家共同體（簡稱獨協）協定，宣布中止蘇聯的存在。^⑯從八月政變到十二月解散蘇聯，俄羅斯迅速擴張並完成對蘇聯中央機構的控制和兼併。當時蘇聯已名存實亡，按帕斯突霍夫的看法，蘇聯總統與政府處於英國皇室的地位。由於俄羅斯係蘇聯的繼承者，新國家併合舊政權的組織和人員；另一方面，政權劃分的觀念擴大了不同政權和政治團體之間的權力鬥爭。國家建設勢必採取妥協方式，但到一九九二年四月，這種妥協難再持續，憲法之爭成爲焦點，形成國會與總統之間的權力鬥爭。按帕氏看法，新俄羅斯在一九九二年前三個月尚能妥協、發展，四月以後進入另一個階段。當然，一九九三年十月砲轟白宮（國會大廈）事件，爲總統與國會的權力鬥爭劃下休止符。同年十二月十二日國會大選和葉爾欽版的憲法草案經全民表決通過，俄羅斯成爲總統制的法治國家。俄國進入一個較爲穩定的階段。

叁、聯邦與民族共和國問題

前蘇聯是世界史上第一個採用民族國家聯盟形式的國家，以種族、民族劃分行政區域。俄羅斯亦延續這種制度，不同的是，在俄羅斯聯邦包含「民族共和國」和省、邊區兩種並行的地方行政區域；計有十六個自治共和國、五個自治省、十個自治州、六個邊區、四十九個省和莫斯科市、列寧格勒市。^⑰自治省和自治州是附屬於自治共和國、邊區、省之轄區內。但在蘇聯最後幾年，民族主義興起，連帶俄羅斯聯邦內的民族行政區紛紛要求升格或爭取更大的「國家主權」。一九九〇年六月的「俄羅斯國家主權宣言」第九條宣示：「人代會確認擴大自治共和國、自治省、自治州的重要權利……」，准許或承認民族行政區的升格。

一九九二年三月卅一日，俄羅斯聯邦個別與(1)俄羅斯聯邦成員內的主權共和國、(2)邊區、省、市(3)俄羅斯聯邦成員內的自治省、自治州簽訂「聯邦條約」，劃分中央與共和國、省市地方的權限。^⑱當時與聯邦簽約的共和國共十八個，韃靼（Tatarstan）和車臣——印古什（Checheno-Ingushetiia）兩個共和國拒絕簽約（車臣——印古什後來分開爲各自爲名的共和國）。與聯邦簽約的地方行政區共計：邊區六個，省四十九個，市二個。與聯邦簽約的自治省、自治州共十一個。這些共和國、省、邊區、市、自治省和自治州是聯邦的主體。

作爲民族行政區的共和國在各自領域內擁有完全的國家體制（或國格），即立法、行政和司法權利，除了按照聯邦條約移交（列入）聯邦國家政權機關職權之外。共和國的領土非經其同意，俄羅斯聯邦不得變更之；非經共和國同意，亦不得在其境內

註⑮ 同註①。

註⑯ *Sovetskaya Rossiya*, Dec. 10, 1991, p.1.

註⑰ A. T. Khrushchev edited, *Ekonomicheskaya Geografiya SSSR*, (Moscow: MGU, 1989), p.17.

註⑱ *Gosudarstvo ; Pravo*, 1992, No. 7, pp. 3~18.

實施緊急狀態（戒嚴）。^①無論按照聯邦條約或一九九三年十二月的俄羅斯聯邦新憲法，這些共和國係聯邦的主體，是組成聯邦的份子。但是一九九四年二月十五日，俄羅斯聯邦與韃靼斯坦共和國簽訂劃分權限條約時，約文卻宣示了「韃靼斯坦共和國作為國家與俄羅斯聯邦聯合……」、「俄羅斯聯邦和韃靼斯坦共和國在喀山和莫斯科相互派有全權代表」。^②重點在於：韃靼斯坦是與俄羅斯聯合，而非俄羅斯的組成份子。按俄語用辭 *v sostave* 指「由……組成」（be a member of, become a member of）；聯合則大不相同，形成韃靼斯坦與俄羅斯簽訂雙邊條約，而非俄羅斯與其聯邦內的韃靼斯坦簽訂條約。雖然這是俄羅斯聯邦對韃靼的讓步，卻破壞了原來聯邦條約的一致性。而且亦與俄羅斯憲法相違背。因為俄國新憲法規範聯邦所有的主體組成份子處於（*nahodyatcya, be-*）聯邦之內，而非組成（*obrazuyrot, make up, form*）為聯邦。^③往昔蘇聯憲法即規範各加盟共和國聯合為蘇聯，蘇聯是組成、聯合的國家。

不可否認地，混雜「民族共和國」和「省市、邊區」的行政區域，並由之形成的聯邦政體；存在著不少矛盾和衝突，而且難以對聯邦制賦予明確定義。當然，必須瞭解某些根本問題。

一、若干共和國具獨立傾向。例如土文共和國，其最高蘇維埃主席比契傑（*Kaadyr-ool Bicheldey*）聲言「準備取消獨立的口號，但非永遠」，土文並且和外蒙古簽訂經濟合作協定、文化聯繫條約；^④並且在憲法署明有退出俄羅斯的權利。^⑤車臣共和國實質要求脫離俄羅斯，最終導致莫斯科出兵「平亂」。韃靼則較務實，但仍在其憲法宣示與俄係聯合的關係。儘管脫離俄羅斯聯邦而獨立的思想與現實不合，可是在各共和國急進民族主義份子當中，這種想法相當顯著。

二、共和國內部，本族對外族的排擠作用。自二〇年代、三〇年代開始，特別在六〇～八〇年代，本族與外族在共和國的教育和社會地位有所變易。例如在雅庫特（薩哈共和國 *Sakha*），平均每千人（年在十五歲以上），雅庫特人有一四〇人受高等和非完全的高等教育，而俄羅斯人（俄族）祇有一二八人。不少共和國盡力引用本族人擔任公職，例如雅庫特族占共和國總人口祇有百分之三四，但占公職人員比例達百分之六九。在阿得吉亞（*Adygeia*）共和國，本族人口祇占百分之三十以下，卻完全控制行政系統。按照俄國學者吉斯科夫（*V. A. Tishkov*）的看法，本族民族主義不僅表現在力圖篡奪政權以利於「自己的」團體，而且情緒化地宣傳「民族復興」。^⑥

三、共和國幅員與人口不成比例。在整個俄羅斯聯邦境內，俄羅斯人占總人口的百分之八一點五，擁有民族行政區的少數民族人口占總人口的百分之十二，未擁有民

註① 同註⑧，聯邦條約第三條第一、四款。

註② *Rossiiskzya Gazeta*, Feb. 17, 1994, p.6.

註③ *V. A. Rzhveskii & A. V. Kiseleva*, "Sub'ekty Rossiiskoi Federatsii: Tipologiya; Konstitutsionnye Osnovy Organizatsii," *Gosudarstvo i Pravo*, No. 10, 1994, pp. 38~46.

註④ *Nezavisimaya Gazeta*, Oct. 31, 1991, p.3.

註⑤ *B. S. Ebzeev & L. M. Karapetyan*, "Rossiiskii Federalizm: Ravnopravie i Asimetriya Konstitutsionnogo statusa Sub'ektov," *Gosudarstvo i Pravo*, No. 3. 1995, pp. 3~12.

註⑥ *V. A. Tishkov*, "Shto ect' Rossiya?" *Voprosy Filosofii*, No. 2. 1995, pp. 3~16.

族行政區的其他少數民族占百分之六點五（基本上是指在前蘇聯其他加盟共和國的本族者）。而民族行政區占有全俄總面積的百分之五三點三。事實上，不是每一個本族者居住在各自的民族行政區內。按一九八九年人口普查顯示，例如：阿爾泰（Altai）共和國，本族人口占共和國總人口祇有百分之三〇；土文共和國則為百分之六五，逾半數；雅庫特共和國百分之三三；韃靼斯坦共和國則為百分之四四；達格斯坦（Dagestan）共和國則高達百分之七六。本族人口居住比例愈高的共和國，自主性較強，加上自有的傳統文化、語言、宗教信仰；與俄羅斯的關係亦更顯得微妙。

基於領土的完整性，俄羅斯聯邦自然不可能同意民族共和國的獨立、分離；同時基於行政區域劃分傳統，亦無法削減各共和國領土面積，擴大一般地方行政區。為了避免重蹈蘇聯覆轍，莫斯科當局採取懷柔與高壓並行策略，一方面同意給予民族行政區較大的自主權利，包括：(1)以俄語為國語，同時各共和國通行本族語言，即雙重國語。(2)各共和國擁有自己的憲法和「國格」，充分的經濟自主權。(3)上繳聯邦的稅賦比地方行政區少，例如祇上繳百分之十的利潤稅，而省市、邊區需上繳百分之五十。(4)准許各共和國與外國訂立條約，特別是對外經濟合作方面。另一方面則：(1)在聯邦條約和俄羅斯憲法內不規定共和國有退出聯邦的權利。(2)國防與軍事生產、安全體系控制在聯邦手中，禁止共和國擁有國家軍隊。(3)市場、關稅、外匯、金融和鈔券統一為聯邦管轄。當然，准許韃靼斯坦自有國家銀行為例外；而出兵鎮壓車臣，則為維護俄羅斯統一的具體行為。

按事實論，俄羅斯聯邦除在一九九二年三月底簽署的聯邦條約中，稱呼各共和國為主權共和國外；在憲法、總統咨文中，對共和國的「主權」是隻字不提的。相對地，在憲法強調「多民族人民是俄羅斯聯邦主權之執有者，也是權力之唯一來源」，而且共和國、邊區、省市、自治省、自治州各為權利平等的聯邦主體。一九九四年二月俄羅斯總統咨文標題為「鞏固俄羅斯國家」，一九九五年二月的咨文標題為「在俄羅斯國家政權的效力」，均強調維護主權與領土的完整性。基本的因素在於俄羅斯民族是聯邦中的絕對多數者，國家政權的主導力量。事實上，俄羅斯聯邦不需要採用民族行政區，在沙皇時代亦不存在民族行政區；這種行政區劃分是蘇聯的產物。在憲法上將民族共和國列為與省市同等地位；在聯邦會議（國會上院）這些共和國代表就無法占有多數席位；在經濟方面少有共和國能獨立生存。

肆、聯邦與地方行政區問題

按葉爾欽的國情咨文，俄羅斯未採用過去的（沙皇和蘇聯時代）中央集權制度，而採用聯邦制、非中央集權的管理；因此得以克服分離主義的威脅。²⁵當然，最近數年俄國深受分離主義紛擾，不僅來自共和國，而且亦來自省、邊區的分離思想。不可

註²⁵ 同註²³，頁七。

註²⁶ *Rossiiskie Vesti*, Feb. 17, 1995, p.3.

否認地，在十五世紀，莫斯科大公國開始統一全俄，逐步兼併許多獨立分離的公國。地域觀念仍然存植在俄羅斯人民和地方領袖腦海中。蘇聯末期，俄羅斯陷入經濟不景氣、民族紛擾和政治不安時，地域觀念和分離主義自然再度出現。

一九九一年夏季，克喇斯諾雅爾斯克邊區蘇維埃主席諾維科夫（V. A. Novikov）率先創議建立「葉尼塞共和國」。^{②⑦}同年底，俄屬遠東地區領導階層中提出了「遠東共和國」的舊構想。^{②⑧}一九九三年七月，葉爾欽的故鄉斯維爾德洛夫斯克（Sverdlovsk）省蘇維埃宣布將省的地位提升為共和國，名為烏拉爾（Ural）共和國，隸屬俄羅斯聯邦。^{②⑨}到一九九二年間，俄羅斯陸續出現了區域性聯合的「大窩瓦河協會」、「西伯利亞協定」、「遠東經濟互助協會」。當時俄國學者雅里奇娜（T. V. Yarygina）和馬爾臣柯（G. V. Marchenko）認為，因地方領袖個人政治野心、社會緊張、種族因素、宗教因素而產生的區域聯合將會涵蓋歐俄西北地區、窩瓦河區、北高加索區、烏拉山區、西伯利亞區、遠東區，以及一連串的自治領域（共和國為名）：北高加索、秋明、伊爾庫茨克、克喇斯諾雅爾斯克。而且可能成為完全的主權共和國：韃靼斯坦、巴什科爾托斯坦（Bashkortostan）、車臣（Chechnya）、達格斯坦（Dagestan）、土文（Tuva，即唐努烏梁海）和雅庫特。^{③①}在一九九四年初，區域性聯合（省、邊區和共和國之間）為數九個，^{③②}這些區域組織甚至相互聯繫，討論相關問題。

典型的區域性聯合，例如西伯利亞協定、建立於一九九〇年；有十九個地方行政區和民族行政區加入該區域聯合（區際協會）：阿爾泰共和國、布里亞特共和國（Buriatia）、土文共和國、哈卡西亞（Khakasiia）共和國、阿爾泰邊區、克喇斯諾雅爾斯克邊區、阿金斯克布里亞特自治省（Aginskii Buryatsk）、泰密爾自治省（Taimyr）、烏蘇特·奧爾丁斯克布里亞特自治省（Ust'-Ordynskii Buryatsk）、漢丁·邁錫自治省（Khanty-Mansiisk）葉溫基自治省（Evenkiisk）、雅邁洛·涅涅茨克自治省（Yamalo-Nenetsk）、伊爾庫茨克省、開米羅夫斯克（Kemerovck）省、新西伯利亞（Novosibirsk）省、鄂木斯克（Omsk）省、托姆斯克（Tomsk）省、秋明（Tyumensk）省、赤塔省。「西伯利亞協定」區際協會的宗旨為：（1）擬訂地區與區際經濟管理方式；（2）達成區域經濟的穩定發展。^{③③}區際協會由參與成員的蘇維埃（議會）主席和行政首長組成，亦即為地方領導階層的組合。這類型的區域組織，無疑對聯邦中央形成更有力的壓力或影響力。一九九三年八月葉爾欽在彼得羅查沃斯克（Petrozavodsk）召集共和國、省市地方首長會議時，共和國領導者較滿意其地位，而省、邊區領導人則要求能比照共和國，提升其省、邊區的政治、經濟地位。^{③④}

註②⑦ *Kommersant'*, 1992, No. 12, p.1.

註②⑧ *Rossiya*, 1991, No. 46, p.2.

註②⑨ *Sovetskaya Rossiya*, July 8, 1993, p.1.

註③① T. Yarygina, G. Marchenko, "Regional'nye Protssesy v Byvshem SSSR i Novoy Rossii," *Svobodnaya Mysl'* No. 4, 1992, pp. 17~28.

註③② *Rossiiskaya Gazeta*, Feb. 9, 1994, p.1.

註③③ *Mezhdunarodnaya Zhizn'*, No. 4, 1993, 西伯利亞專刊。

註③④ *Rossiiskie Vesti*, August 21, 1993, p.2.

當省、市、邊區紛紛要求提升本身的地位，^④而且出現區域聯合；中央與地方關係顯得更為微妙。批評者認為，聯邦制祇有其名，無其實。因為「沒有自治，一切由上面領導之。地區的居民並未選擇自己的領導人」，地方政府機關要職人員均由上面派任或授意任命。「聯邦制和民主可能對保障俄羅斯的領土完整不夠充分。國家可能會崩解」。^⑤

前俄羅斯民族事務暨區域政策部部長沙赫來（S. Shakhrai）認為，區域政策的關鍵問題在於：(1)健全和鞏固經濟資源；(2)提供特別補助。此涉及到明確劃分天然資源的所有權，對貧弱地區應設立基金，給予補貼和獎勵。事實上，八十九個地方行政區和民族行政區當中，有六十七個需要中央的補助。沙赫來更主張，需要有一個新的全國性的國家思想，不是恢復俄羅斯，而是復興俄羅斯。^⑥事實上，聯邦制和憲法給予民族行政區較大而優惠的政治、經濟權利，連帶地影響了俄羅斯族居住區（地方行政區）的不平衡發展和心理上的失衡。因此，不少俄羅斯族的學者和菁英起而反對不平衡的聯邦制，甚至激起區域聯合和分離主義思想或愛國主義思潮。

由於俄羅斯族在俄國占絕對多數，所以有足夠力量自稱為俄羅斯族的民族國家，例如法國（法蘭西族占法國總人口約百分之八三）。而且現存在俄國內部的民族共和國是蘇聯民族自決政策下的產物；甚至在設立民族行政區時，有意擴大其領土，將俄羅斯族居住區併入之。^⑦當時可能藉以擴張俄族的影響力，制衡可能出現的少數民族情緒；或籠絡少數民族。此外，沙皇時代俄國領土範圍基本上和蘇聯相差無幾；蘇聯解體，各加盟共和國獨立；對俄族民族主義份子而言，俄羅斯實質喪失了烏克蘭、白俄羅斯、外高加索和中亞等原屬沙皇治下領域。現今俄羅斯聯邦政府延續蘇聯民族自決政策，賦予境內民族行政區優惠；他們擔心俄國將重蹈覆轍，進一步使聯邦崩潰。另一方面，聯邦內少數民族的民族意識興起，這些民主民族份子反對俄羅斯化，號召復興民族語言和文化，排擠俄族居民，力圖推行分離和獨立主張，亦直接刺激俄羅斯族的民族情感。一九八七年一項民意調查顯示，當時認為蘇聯為其祖國者占百分之六八點八，俄羅斯為祖國者僅占百分之一四點二。一九九二年自認蘇聯為祖國者僅占百分之二七點一；俄羅斯為祖國者百分之五三點八，而且年齡十八～廿九歲者祇有百分之一二點七認為前蘇聯是其祖國，有百分之六二點八認定俄羅斯為祖國。不過在一九九三年七月對十個地區調查顯示，百分之五點八受訪者自認是蘇聯人，百分之四七點九自認是俄羅斯公民，百分之一四點二自認所屬民族；而有百分之三一四受訪者答覆是：「不知道我是誰」。^⑧鑒於過去俄羅斯族與異族通婚相當普遍，因此將近三分

註④ 一九八三年七月阿穆爾省議會決定提升地位，如同撒哈（雅庫特）共和國；哥薩克人要求建立頓河共和國；莫斯科省若干代表亦建議建立莫斯科共和國；赤塔省亦提出建立外貝加爾共和國。（見*Segodnya*, August 3, 1993, p.3.）

註⑤ *Segodnya*, August, 17 1993, p.10, 這是美國Rand公司顧問Paul B. Hens的論點，他認為最好採用邦聯制。

註⑥ *Nezavisimaya Gazeta*, May 12, 1994, pp. 1~3.

註⑦ V. I. Kozlov, "Russkie v Rossiiskoi Federatsii," *Vestnik Rossiiskoi Akademii Nauk*, 1995, No. 3. pp. 195~205.

註⑧ 同註④。

之一受訪者無法採從族別。^⑨

俄羅斯民族主義者認為，既然聯邦內有民族行政區，亦應當有俄羅斯族共和國。或者，(1)俄羅斯為單一民族國家，不採取聯邦制；例如「俄羅斯民族主義黨」領導邦達里克(N. Bondarik)表明：「在俄羅斯應當發展俄族，俄羅斯應當有俄羅斯族的政府、俄羅斯族的國會。」^⑩當然，俄羅斯族的認定係按血緣和按心靈，而少數民族將同化之。(2)極端者認為應恢復俄羅斯歷史光榮，亦即恢復沙皇時代的俄羅斯領域，例如自由民主黨領袖齊里諾夫斯基。

無可置疑地，俄羅斯官方和菁英領導本身存在濃厚民族意識。儘管聯邦與共和國簽署劃分權限的條約時，以「主權共和國」名之，但在俄羅斯憲法及總統的國情咨文卻未見「主權」一辭。而且聯邦以雙頭鷹為其國徽，恢復俄羅斯帝國(沙皇)時代的表徵；以白藍紅三色旗為國旗，亦屬於沙皇統治時代使用過的皇旗(彼得大帝遊歐時用旗)，不免引人回思舊日帝國形象。甚至聯邦總統任命省、邊區行政首長，其職稱為「總督」(Gubernator)，亦屬帝俄時代省長稱呼。此外，恢復哥薩克人自治領地和哥薩克兵團，亦屬昔日沙皇御用邊區屯兵和遠征軍。顯示著俄羅斯以繼承帝國遺緒自居。

伍、聯邦與分權問題

儘管俄羅斯聯邦自稱採行聯邦制。不過聯邦制應係非中央集權，但在部分俄國人士看來，「現今存在過度的集中化」，「現時地方一切權力集中於行政部門手中，無所謂聯邦主義可言。而且在地方代表機關選舉之後，聯邦主義的原則祇部分地實現。聯邦主體的行政首長仍由上層指派」。^⑪由於省、邊區行政首長仍由總統派任，而非由省民選舉產生；雖然省、邊區議會(杜馬)代表係選舉產生。這與西方國家的聯邦制似有差異，地方的行政權實際操控在中央、在總統手中。而預備在聯邦會議(國會)審議的「地方自治法」草案，亦僅涉及城市和鄉村的自治規則，並未論及省、邊區行政首長選舉。亦即在聯邦全權和聯邦與各主體共同管轄範圍內，中央與省市、邊區的行政系統係統一的、命令體系。而且總統府經常派員到省市、邊區檢查和監督中央行政命令在地方的執行績效。

俄羅斯憲法第十條規定：「俄羅斯聯邦國家權力之行使以立法、行政及司法分立為基礎。立法、行政及司法權力機關各自獨立。」而國家權力的行使者為聯邦總統、聯邦會議(國會：分聯邦院和國家杜馬兩院)、聯邦政府、聯邦法院。因此，俄國基本上採行三權分立制和總統制。但是依據憲法顯示，俄羅斯總統擁有極大的權限，並且使三權分立原則失去實質意義。^⑫

註⑨ 按蘇聯舊制，子女出生時，父母申報種族別時，可為其選擇父之族別或母之族別；俟其成年時亦可申請更換擇定為母或父之族別。

註⑩ 同註⑨。

註⑪ Rossiiskaya Federatsiya, No. 9, 1994, p.14, p. 18.

註⑫ 一九九三年十二月俄羅斯聯邦憲法全文(畢英賢譯)，見俄羅斯一書附錄(台北：政大國際關係研究中心，民國八十三年)。

首先，總統的權力範圍有：(1)國家元首；(2)有權任命聯邦政府主席（總理），但需經國家杜馬行使同意權；(3)在聯邦政府會議上擔任主席（但可將行政責任推卸予總理）；(4)可令聯邦政府官員去職；(5)可向國家杜馬提出任命或解除中央銀行主席案；(6)依照總理建議，任免副總理、部長。(7)向聯邦院提出任免聯邦總檢察長；向聯邦院提出任命最高法院、憲法法院、最高仲裁法院法官；任命其他聯邦法院法官；(8)組成並領導聯邦安全會議；(9)組成總統之行政機關（總統府）；(10)任免總統之全權代表；(11)任免軍事最高指揮官；(12)任免駐外使節。

總統與國會相互制衡關係為：(1)總統有權解散國家杜馬並重選之；(2)國會可罷免總統，需經三分之二通過，並在三個月內完成司法控訴程序，罷免案方能有效；(3)國家杜馬對政府的不信任案，總統可決定是否令政府總辭或解散國會（唯在新國家杜馬選出一年內不得以不信任案問題解散之）；(4)聯邦法律經國會通過後，總統得在十四日內簽署公布；若否決之，國會須再審議，需三分之二多數贊成，以原法律版本通過時，總統須在七日內簽署公布。

其次，可深入瞭解三權分立缺乏實質意義的原因如下：(1)總統可隨時解散國家杜馬；但很難被罷免。因為國家杜馬祇能以總統犯了叛國罪或其他重大犯罪理由，且經最高法院確定有犯罪跡象，並經憲法法院提出判決，才構成有效的罷免案。換言之，總統不會因政策決策過失遭到罷免和指控。(2)總統享有廣泛的行政權、人事權、軍事權與外交權、立法權；特別是總統可組成聯邦安全會議，會議成員除總理、國會兩院主席外，相關部會首長及成員可由總統選派；安全會議的決議視同總統命令，其權限超越政府。總統透過安全會議發布緊急狀態和動員令，然後知會國會（不需先經國會同意）。(3)總統對司法系統的人選有建議權，須經聯邦院同意任命之，亦即候選人選須是總統中意者方可能提送聯邦院。一九九四年初，葉爾欽任命伊留申科（A. Ilyushenko）為聯邦代理總檢察長，提送聯邦院真除，兩度未獲通過，仍然未更換之。伊留申科以代理職務全力清算「不聽話」的各級檢察官。^④而聯邦最高法院全體會議既不承認其權力，亦不邀請參與全體會議；徒使兩方失和經年而不撤換總檢察長。相同地，葉爾欽亦可建議和提出中意的法官人選（但不能解職之）。

陸、結 論

無疑地，俄羅斯聯邦是新國家，其國家體制仍在形成中，並未完全固定。但在發展過程或過渡時期，明顯地摻入舊蘇聯部分的國家體制和機能，同時又試圖恢復某些沙皇時代的國家體制和象徵。愈來愈多的俄國人感覺到俄羅斯畢竟與其他國家有別，一九九一年一項社會調查表明：百分之四九的受訪者自認是「西化主義者」，而祇有百分之三九自認是「鄉土主義者」。但在一九九二年有百分之七一認為俄國是「非常

註④ Rossiiskaya Federatsiya, No. 4, 1995, pp. 39~43.

特殊的國家，應當尋找自己的發展道路」，祇有百分之十四認為應當追尋西方國家的道路。④既然俄羅斯人多數認為應有自己的特殊道路，無論這是「新共產主義」或「新斯拉夫主義」，它總是與西方國家的政治、社會或經濟體制不能完全相同。

聯邦中央對省市、邊區和共和國的關係不同，連帶使後三者相互之間的權益、義務不平等，特別在財稅、經濟方面；此亦將影響省、邊區的經濟發展。而省、邊區行政首長由中央派任，並賦予「總督」稱號，無異是沙皇時代的翻版。儘管中央力圖克服地方的分離主義、區域主義情緒或傾向；但對一個版圖過大的國家而言，地方的「便宜行事」，包括抗稅、遲繳中央稅收的舉動，使得聯邦不得不設置國稅稽征機構和國稅警察。而省市、邊區議會爭取自治權力或與共和國權力平等的行動，事實導致一些共和國聲言聯邦條約未能落實。易言之，聯邦中央必須設法使省市、邊區與共和國相對平衡。

中央集權本是俄羅斯政治傳統，新俄羅斯雖以建立民主法治和文明國家自我期許，事實發展卻傾向集權和權威統治。憲法賦予總統過大的權力，似仍未滿足總統對權力的需求。儘管自一九九〇年以來，俄國政治紛爭不斷，從上與蘇聯爭權、下抗地方爭權；發展到總統與國會爭權；俄羅斯的妥協精神仍嫌不足。一九九三年十月砲轟白宮大廈為政爭最高潮。事實上，俄羅斯總統對權力鬥爭意志的強悍和行事作風（包括違憲、自訂憲法草案）；證明其個人的權威統治源自歷史（沙皇與蘇共）的政治傳承。當然，亦與其個人個性相關。

執政者為自身和附從團體爭取最大權益，反應在最近的選舉法草案之爭，亦直接反應俄羅斯的政治體制尚未完全固定的事實。司法改革、軍事改革、行政改革等各種層面、領域仍在改造中，且大多仍在立法過程中。因此，難以今日現況判定未來走向。不過，當俄羅斯人民認同本國自有發展道路，提升民族主義情緒時，俄羅斯國家的建造將很難符合西方現代的民主政制、政治規範。另外，新俄羅斯並未放棄對前蘇聯其他加盟共和國（或固有領土）的回歸企求。無論是一九九三年舊國會的憲法草案或葉爾欽版的憲法，均同意「新主體加入俄羅斯聯邦」，亦即其他國家亦可申請成為俄聯邦的成員之一。

註④ L. M. Vorntsova, S. B. Filatov, "Russkii Put'" i Grazhdanskoe Obshchestvo," *Svobodnaya Mysl'*, No. 1. 1995, pp. 58~68.