

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 憲政制度與政治文化對俄羅斯民主鞏固的影響

Constitutional Order, Political Culture, and Democratic Consolidation
The Case of the Russian Federation

doi:10.30390/ISC.199911_38(11).0003

問題與研究, 38(11), 1999

Issues & Studies, 38(11), 1999

作者/Author： 況正吉(Cheng-Chi Kuang)

頁數/Page： 31-52

出版日期/Publication Date：1999/11

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.199911_38\(11\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199911_38(11).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



憲政制度與政治文化對俄羅斯 民主鞏固的影響

況 正 吉

(淡江大學俄羅斯研究所碩士班研究生)

摘 要

俄羅斯聯邦憲法可以說是具備了「總統制」與「內閣制」兩種憲政體制的混合制度，也就是大家所歸類的「半總統制」，半總統制的憲政制度對於俄羅斯的民主鞏固的正、負兩面皆有影響。九八年和九九年四次撤換內閣的憲政風波以及九九年年中彈劾總統的憲政危機，皆證實了俄國的政治人物、政黨或政府組織，並沒有以非民主的程序來獲取政治權力，試圖建立非民主的政權，所以憲政主義在俄國已經逐漸確立，並且也已反映在憲法與實際的政治運作上，這對於俄羅斯民主政治的鞏固發展，有著莫大的助益。但是聯邦憲法條文賦予總統過大的權力，過度強化行政權，壓制立法權，使得憲政體制中行政、立法和司法三權分立的狀態產生失衡的狀況，加劇了俄羅斯民主鞏固的困難。

關鍵詞：半總統制、民主鞏固、威權轉型、憲政制度、俄羅斯聯邦憲法、政治文化、國家杜馬

* * *

壹、前 言

自從一九九一年蘇聯解體以來至一九九三年年底這段期間，蘇維埃（Soviet）的舊制國會（一九九〇年六月設立的人民代表大會）一直存在著，其代表是透過人民的直選而產生的，目的在於彰顯權力直接來自於人民的合法性，但是由於蘇聯（USSR）瓦解之後，俄羅斯並未立即產生一部新憲法，來規範國家政權機關彼此間的關係和權責，這是日後的府會衝突、行政機關與立法機關權力之爭的原因之一。

俄羅斯聯邦在一九九一年年底獨立為主權國家之後，國家政權機關在政治層面運作上，主要是承襲著九一年五月人代會修憲時所訂定的框架，基本上有著類似「半總



統制」的格局。^①當時葉爾欽（Boris Yeltsin）總統其實是有能力將舊蘇聯時代所遺留下來的人民代表大會予以解散廢除，重新頒訂一套憲法，但是因為葉爾欽和舊國會（人代會）仍處於蜜月時期，葉爾欽以推動「震盪療法」（shock therapy）的激進經改為優先目標，^②於是舊蘇聯時代的憲政架構也就保留延續下來，直到一九九三年九月解散最高蘇維埃的舊制國會，十二月通過新憲法組成新國會之後，俄國的政權結構才完全脫離了蘇維埃制，真正進入民主國家的憲政體制時代。

一九九三年的俄羅斯新憲法是以法國第五共和憲法與美國憲法為藍本，在三權分立的原則之下，確立了傾向「半總統制」（Semi-presidential system）的憲政制度，經過了九八年和九九年四次的撤換內閣總理以及九九年年中國家杜馬（Duma）彈劾總統案之後，^③從國家政權機關實際的政治運作中，的確可以明顯地發現新憲法條文規範的灰暗地帶，這些盲點仍須透過修憲的方式予以修補。隨著一九九九年年底國家杜馬的改選，以及公元二〇〇〇年的總統大選即將到來，未來一年內俄羅斯的政治生態將會有所改變，俄國憲政制度上的一些爭議問題，應當會獲得適宜的解決。

貳、俄羅斯的政治轉型研究

一九九一年十二月蘇聯（USSR）解體，做為「蘇維埃社會主義共和國聯盟」重

註① 吳玉山，「歐洲後共產社會的政治制度變遷：以俄羅斯聯邦為例」，美歐季刊，第12卷第4期（民國86年冬季號），頁117。

註② 俄國的經濟改革方案基本上是由哈佛大學經濟學家雪勒菲爾（Shleifer）根據另一位哈佛經濟學家賽克斯（Jeffrey Sachs），為波蘭設計的方法修改而成。該方案的目標是通過緊急製造大批的速成資本家，把國營企業轉變為民營。根據西方經濟專家所解釋的定義，「震盪療法」是要求在一個短的時間內（二～三年）將計畫經濟（plan economy）徹底轉化為市場經濟（market economy）。賽克斯（Jeffrey Sachs）教授認為社會主義經濟過渡終極的目標是「資本主義經濟」，這種經濟體制是建立在私有制和市場關係上。為了完成經濟過渡，必須要有全面的改變，這種全面的改變包括了：1. 經濟自由化：讓市場機制發揮應有的功能。2. 私有化：把國營企業轉化為由私人掌管和擁有。3. 宏觀經濟上的穩定：轉型過程中處於穩定的狀態。賽克斯認為上述這些變化可以快速的加以完成，而且應當同時進行，證據顯示，緩慢的進行改變，反而會遭遇到許多不同的問題，其中最麻煩的就是政治的倒退，在緩慢的改革過程中，不同的利益團體會凝聚力量，抗拒改變，造成內部矛盾，例如在經濟穩定化和經濟自由化之間形成衝突。有關於「私有化」請參見王承宗，「俄羅斯的所有制與私有化問題」，問題與研究，第32卷第2期（民國82年2月），頁12～22。

註③ 一九九八年三月二十三日，葉爾欽任命能原源部長基里延科（Sergei Kiriyenko）為代總理，內閣全部改組，一個月之後，四月二十四日，葉爾欽總統第三次向杜馬提案任命基里延科為總理，任命獲得通過。一九九八年八月二十三日，葉爾欽撤換政府，任命丘諾米爾丁（Viktor Chernomyrdin）為代總理，九月初國家杜馬以壓倒性的多數否決了任命案，因此葉爾欽改提名普利馬可夫（Yevgeni Primakov），九月十一日任命案獲得通過，普利馬可夫成為總理，顯示出未來經改政策將更趨保守。一九九九年五月十二日，葉爾欽開革普利馬可夫，任命史契帕辛（Sergei Stepashin）為代總理，五月十四日由國家杜馬推動的彈劾葉爾欽案進行表決，葉爾欽受彈劾的五項罪狀，均未在國會下議院中取得通過所需全體議員三分之二（三百票）以上的支持票數，彈劾案並未過關。五月十九日總理任命案通過，史契帕辛正式上任。一九九九年八月十六日，葉爾欽所提名的新總理普丁（Vladimir Putin）在國家杜馬任命同意案表決中，以壓倒多數獲得通過，正式成為俄國近一年半以來第五位總理。普丁在杜馬投票前公開表示，新政府將保持穩定，不會有太大的人事變動，同時他保證年底的杜馬選舉與二千年的總統選舉依法按期舉行。



要成員之一的俄羅斯獲得了獨立，兩年之後，葉爾欽總統解散了蘇聯時期人民投票選出的舊國會（人民代表大會），舉行全國公民投票通過了九三年新憲法，並且舉辦了解體後的首次國會大選，俄羅斯從此正式開始進入了民主憲政時代。

一、俄國民主化過程中的政治轉型

西方學者曼威林（Scott Mainwaring）指出威權政體（Authoritarian Regime）轉型至民主政體（Democratic Regime）的過程中，主要涉及了兩個階段，首先是轉向民主政治（transition to democracy），而後則是轉向鞏固的民主政治（transition to consolidated democracy）邁進。^④在轉型過程當中，轉向民主政治，並且在短時間內建立民主的外型並不困難，像是公開的選舉、政黨競爭的活動…等，但是要完成鞏固的民主政治階段，相對地則較為困難。

美國哈佛大學教授杭廷頓（Samuel P. Huntington）提出了一種衡量民主鞏固程度的標準，就是所謂的「雙翻轉檢驗」（two-turn over test），這種檢驗的意思是說在轉型期的初次選舉中，掌握政權的政黨或團體，在此後的選舉中失利，並且把政權和平地交給下一次選舉中的獲勝者。經過這樣過程的民主政權，就可以被認為是已經達成了民主鞏固的階段。簡言之，即是透過選舉制度來選擇統治者；而統治者也依據選舉的結果而放棄自身的權力，這樣的民主政治才是真實存在的。^⑤關於如何界定「民主鞏固」，學界並未達成一致的共識，不過學術界普遍採用林茲（Juan Linz）的界定，學者林茲認為在「民主鞏固」的狀態下，沒有任何主要的政治人物、政黨、有組織的利益團體或是機關，想以非民主的程序來得到政治權力，而且政府與非政府的力量都服從或習慣由新的民主過程所建立的明確法律、程序和制度所形成的架構來解決衝突。^⑥簡言之，民主已深化到社會時，民主政治就可說是獲得鞏固了。

註④ Scott Mainwaring, "Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues," in Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, and Samuel J. Valenzuela, eds., *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective* (Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1992), p. 296.

註⑤ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991), pp. 266~267.

註⑥ Juan Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996), p. 5. 一般而言，大部分的學者專家多採用林茲（Juan Linz）和史德本（Alfred Stepan）的界定。林茲具體提出一個已經鞏固的民主政治（consolidated democracy）必須具備有三個主要意涵：1. 在行為的層次上，沒有任何政治的、社會的、經濟的或制度的行動者，投入可觀的資源企圖建立非民主的政權；2. 在態度的層次上，社會上大多數的民眾相信支持民主的程序和制度，是管理集體生活及解決衝突的最適當方式，即使是在有重大的經濟問題出現或是對政府領導者有強烈不滿的時候；3. 在憲政的層次上，政府與非政府的力量都已經習慣於新的民主過程所建立的明確法律程序和制度設計，做為衝突解決的架構。參見 Juan Linz and Alfred Stepan, "Toward Consolidated Democracies," *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 2 (April 1996), p. 16.



學者梅可佛 (Michael McFaul) 以俄羅斯從共產制度轉型至民主政治的過程，來區分下列三種制度轉型的例子：⑦一、戈巴契夫 (Mikhail Gorbachev) 從一九八七年開始，在蘇維埃體制下實行制度的民主化，但是這個嘗試於一九九一年八月宣告失敗。二、葉爾欽企圖在一九九一年秋天開始制度的革新，這個嘗試也於一九九三年十月以暴力和悲慘的軍事衝突收場而告失敗。三、葉爾欽於一九九三年年底通過新憲法和舉行國會大選，二年之後於一九九五年十二月舉行國會改選，六個月之後於一九九六年年中舉行總統直選，經過兩、三次的選舉參與，民主轉型成功。梅可佛藉由這三種轉型的制度設計，以及前兩個例子失敗，第三個例子成功的結果，發現了兩個可能影響新民主制度成功的因素出現：⑧第一，爭論的範圍縮小，即轉型只牽涉到政治制度的改變，比在同時進行政治、經濟、社會制度的變遷來得容易；第二，主要的政治行為者對於權力均衡 (balance of power) 能有共識，而新設置的遊戲規則能被大家所接受時，則民主制度比較可能成功。

美國政治學者道爾 (Robert A. Dahl) 指出，由威權體制到民主體制的轉型，有兩個幾乎是同時發生，但是又有相當自主性的過程，分別是：威權體制的解體和民主制度的出現，前者通常被稱為「自由化」(liberalization)，後者則稱為「民主化」(democratization)。民主化至少包括公開競爭 (public contestation) 與參與 (participation) 這兩個層面。⑨俄國政治學者梅勒維勒 (Andrey Myelvil) 在一篇論文中指出：目前俄國的民主化過程中，公開競爭的程度逐漸在提高，但參與選舉和公職權的程度卻逐漸在降低，政權的性質是從「包容性霸道政權」向「競爭性的寡頭政治」移動 (如下圖所示)。這種轉變路徑和一般國家所走的轉型途徑大不相同。梅勒維勒是根據道爾 (Robert A. Dahl) 的「參與」和「競爭」為「多元政治」(Polyarchy) 的兩個指標，透過參與和競爭，使得政府不得不反應民意，進而從威權政體趨向於民主政體的分析架構中，提出他對於現今俄羅斯政治轉型的看法。他認為現今俄羅斯民主政治的發展，是呈現出民主政治的形式被運用在非民主的目的上，換言之，就是採用民主政治的形式做不民主的事，這是形式表面的民主。⑩

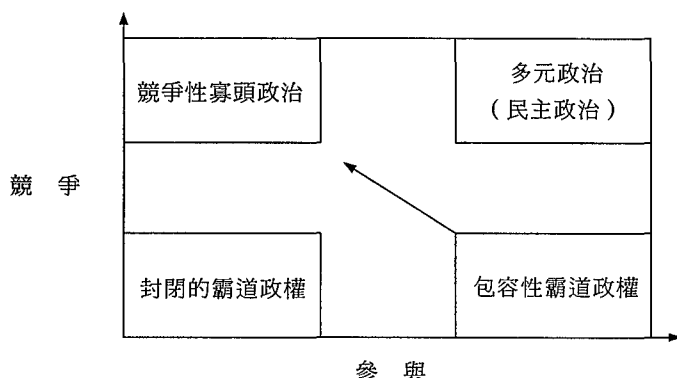
註⑦ Michael McFaul, "Lessons From Russia's Protracted Transition from Communist Rule," *Political Science Quarterly*, Vol. 114, No. 1 (Spring 1999), pp. 103~104.

註⑧ *Ibid.*, p. 129.

註⑨ Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and opposition* (New Haven and London: Yale University Press, 1971), p. 5.

註⑩ Andrey Myelvil, "Opyt tyeoretiko-myetodologichyeskogo sintyeza strukturnogo i protsyedurnogo podkhodov k dyemokratichyeskim tranzitam," *POLIS*, 1998, No. 2, pp. 27~28.





資料來源：Andrey Myelvil, " Opyt tyeoryetiko-myetodologichyeskogo sintyeza strukturnogo i protsyedurnogo podkhodov k dyemokaticheskim tranzitam," *POLIS*, 1998, No. 2, p. 28.

總括而言，學術研究上對於前共產主義國家的政治轉型研究，學者們提出了眾多的理論，各種理論皆有其限制面，在方法論上應當讓理論與理論相互對話，互補對方的盲點及限制面，同時在研究態度上秉持著理論多元化的原則，這樣才能使理論在解釋的能力上，更加周延及完整。由於俄羅斯與東歐國家在共產政權解體之後，相繼採行了總統制或半總統制的憲政制度，因此對於這些國家的政治轉型研究，就不能不以制度做為焦點，所以轉型研究是制度取向的，^⑩同時我們觀察後共產主義國家，從共產黨的社會轉型至民主社會的成敗關鍵標準在於制度的鞏固，^⑪以俄羅斯和東歐國家政治轉型的研究範疇來說，學術界的研究重點在於這些國家如何建立民主政治制度，和如何使民主政治鞏固發展。

二、轉型期的俄羅斯政治文化

西方學者白魯恂 (Lucian W. Pye) 指出：「一個社會的政治文化特質，必然深深地影響其政治發展的過程。」他認為政治文化包括了政治理想和政治體系中的運作規則，並將政治文化 (political culture) 界定為「一套態度、信仰與情感，此種態度、信仰與情感使得政治過程有秩序及意義，同時為政治體系設下基本的前提與規則，以控制體系中的行為。」^⑫而羅森邦 (Walter A. Rosenbaum) 則將政治文化視為人民對政治系統的基本要素的主觀取向。^⑬因此，部分學者認為政治文化主要的意涵是指在

註⑩ 吳玉山，「歐洲後共產社會的政治制度變遷：以俄羅斯聯邦為例」，頁 95。

註⑪ Jon Elster, Claus Offe, and Ulrich K. Preuss, *Institutional Design in Post-communist Societies* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), p. 305.

註⑫ 有關於白魯恂對於「政治文化」的觀點和看法，請參見 Lucian W. Pye and Sidney Verba, *Political Culture and Political Development* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1965).

註⑬ Walter A. Rosenbaum, *Political Culture* (New York: Praeger publishers, Inc., 1975), p. 5.

政治上之心理方面的集體形式表現。

美國政治學者道爾認為，民主鞏固需要一個很強的民主文化，用來提供適當的情感或認知以支持民主的程序。他提出一個健全的民主政治文化將會幫助一個民主轉型國家度過轉型時期的一些危機的假設。戴蒙（Larry Diamond）則是認為民主鞏固過程的要素中，包含了變動的政治文化。九〇年代初隨著共產主義的瓦解，自由化與民主化在中東歐國家中持續推行，民主轉型和鞏固的議題突然吸引了政治學者的注意力，而且對後共產主義社會的民主鞏固之探討，已經在比較政治文化的學術研究中，帶來了驚人的復興（spectacular renaissance）。^⑮

蘇聯解體之後，俄羅斯成為研究後蘇聯政治文化的重點，一些研究俄國政治文化的學者，對於後蘇聯時期俄國的政治文化，提出若干看法。西方研究俄羅斯政治文化的學者懷特（Stephen White）認為，俄羅斯的政治文化並不是決定政治制度的顯現以及群眾的表現。相反地，它本身是一個歷史產物，是在一個特定的環境以及時空之下，所產生的結果，它本身受到社會、經濟環境發展的影響。^⑯

九一年後雖然「馬列主義」在俄羅斯已經消逝，但是許多俄羅斯人仍然表現出一種天生的社會主義，一種與生俱來的「要求絕對平等」之傾向，而一般俄國人對於民主化俄國所出現的社會不平等，特別是經濟上的巨大差距，感到不滿，甚至有人懷念共產主義統治下的「平等社會」。^⑰美國芝加哥大學政治學系的研究生卡斯狄羅（Jasen Castillo），他將俄羅斯與喬治亞兩個後共產主義國家轉型過程中的政治文化，做比較分析，從一些經驗性的測驗調查，證實俄國社會支持「政治自由」（Political Freedom）和「經濟平等」（Economic Equality）相結合的假設。^⑱這份問卷調查包含了五個經濟問題和五個政治問題，經濟問題用來評量出對於經濟自由的支持程度，而政治問題則是估量出對於政治自由的熱忱度，他並將五個經濟問題的回答與五個政治問題的回答並列在一起，而這兩部分的問題則製造出了二十五種同時發生之困境的不同組合。根據回收的問卷數據計算分析出，大多數受訪的俄國民眾回答，是以自由主義（Liberal）的類型去解決政治自由和經濟的衝突。

在下列表格中所得的數據，我們發現俄羅斯的政治文化雖然確定了朝向政治自由的傾向，但卻維持平等主義的特質（equalitarian character）。俄國人很強烈的優先選擇經濟平等（Economic Equality），而反對自由市場的改革。從俄羅斯和喬治亞兩國的政治文化比較分析得知，在過去共產主義時代的平等主義價值（equalitarian value），仍然保存於社會中。後共產主義的政治文化接受「政治自由」而傾向「經濟

註⑮ Fritz Plasser, Peter A. Ulram, and Harald Waldrauch, *Democratic Consolidation in East-Central Europe* (London: Macmillan Press Ltd., 1998), p. 57.

註⑯ Stephen White, "Russia," in Roger Eatwell, ed., *European political cultures: Conflict or convergence?* (London and New York: Routledge Publishers, Inc., 1997), pp. 193~208.

註⑰ 陳思澤編譯，當代比較政府（台北：風雲論壇出版社，民國88年7月增修1版），頁286。

註⑱ Jasen Castillo, "The Dilemma of Simultaneity: Russia and Georgia in the Midst of Transformation," *World Affairs*, Vol. 160, No. 1 (Summer 1997), p. 40.



平等」。^⑩由於採行市場經濟的經濟制度，必定會產生收入不平等的現象，轉型時期「震盪治療」的激進式經改措施，使得大多數的俄國人飽受經濟改革所帶來負面的痛苦傷害，因此俄羅斯人很強烈地優先選擇「經濟平等」，也因此市場經濟的運作，在俄國社會受到一定程序的阻礙。

俄羅斯同時發生的困境
(The Dilemma of Simultaneity and Russia)

	Economic Equality 經濟平等	Economic Freedom 經濟自由
Political Order 政治有序	Populist : 7 民粹主義者	Conservative : 4 保守主義者
Political Freedom 政治自由	Liberal : 11 自由主義者	Libertarian : 3 自由意志論者

18 + 7
= 25 Possible Combinations

資料來源：Jasen Castillo, "The Dilemma of Simultaneity: Russia and Georgia in the Midst of Transformation," *World Affairs*, Vol. 160, No. 1 (Summer 1997), p. 40.

將民主制度引進到一個先前缺乏民主經驗的俄國而言，可謂是巨大的轉變，西方民主國家的憲政制度固然是邁向穩固的民主政治體系重要之步驟，但是從社會文化層面的角度來看，一個強而有力，支持民主性的政治文化，仍是前共產主義國家朝向民主鞏固發展過程中，不可缺少的重要條件之一。俄羅斯的政治文化雖然接受「政治自由」但強烈傾向「經濟平等」，這樣迫使市場經濟運作在俄國社會受到某種程度的阻礙，而根據杭廷頓的看法，市場經濟發達的社會有利於民主式文化的發展，市場經濟發展若遇到很大程度的障礙，而且國民普遍不能接受市場經濟運行下經濟不平等的現象，將會在俄羅斯民主政治鞏固的過程當中形成負面的因素。

叁、俄羅斯聯邦的憲政制度剖析

九三年俄羅斯聯邦新憲法是以法國第五共和憲法為藍本，並且賦予聯邦總統解散國家杜馬的權力，此外在制憲的過程當中，為了葉爾欽個人的需要做了特別的修改和加工。根據法國憲法學者對於俄羅斯憲法條文的研究，斷定其中有 50% 源於法國，30% 是參考美國憲法，僅有 20% 維繫了帝俄的傳統。^⑪現今大多數的西方學者和俄國憲法專家，原則上都同意俄羅斯聯邦的憲法架構，主要是參考法國第五共和憲法而形成的。

註^⑩ *Ibid.*, pp. 40~41.

註^⑪ 吳東野，「『半總統制』政府體系的理論與實際」，問題與研究，第 35 卷第 8 期（民國 85 年 8 月），頁 39。



一、「半總統制」與俄國的憲政制度

從俄羅斯聯邦憲法條文內容來看，俄羅斯聯邦政府的體制比較傾向於「半總統制」，「半總統制」(Semi-presidential system)的概念是由法國政治學者杜瓦傑(M. Duverger)於一九七八年所提出，半總統制兼具有部分總統制與內閣制的特徵，可說是「議會內閣制」(parliamentary system)與「總統制」(presidential system)混合而成的體制。^①半總統制之所以稱「半」，明顯地在於它將總統制兩分，以二元權力結構取代總統制的單一中心的權力結構。^②

根據杜瓦傑的分析，要符合「半總統制」政府體系的國家，必須具備三項要素：一、總統必須由全民直接投票選舉產生；二、總統擁有相當大的權力(considerable powers)；三、總理和內閣部長擁有政府行政上的權力，而且只有在國會不表示反對的情況下，行政權力才不會受到抑制。^③依據九三年俄羅斯新憲法的內容和實際的政治運作來看，俄國的政府體系大致來說是符合杜瓦傑所提出「半總統制」的三項條件要求，但是從實際政治運作的角度來看，俄羅斯與法國的半總統制不盡相同。以九八年第一次撤換內閣總理為例：九八年三月二十三日，葉爾欽總統開革了丘諾米爾丁(Viktor Chernomyrdin)與整個內閣，四天後提名了基里延科(Sergei Kiriyenko)為總理，要求國家杜馬通過，國家杜馬中在野的反對黨(聯邦共產黨…等)占多數下強烈反對，在四月十日葉爾欽第一次向杜馬提出基里延科的提名，並要求國會給予同意時，其結果國家杜馬以186票反對，143票贊成，5票棄權否決了提案。^④直到四月二十四日葉爾欽總統第三次向杜馬(Duma)提案，要求國會予以同意，並以憲法第111條(解散國會權)做威脅，迫使國會議員在被解散的壓力下，給予總理任命案同意。

從這次撤換政府主席和內閣閣員風波可以發現到，由於憲法第111條的規範緣故，形式上國家杜馬雖然可以否決總理的任命，但實質上九三年新憲法所給予杜馬的其實僅僅是一個延擱權，^⑤國家杜馬在面對聯邦總統的任期保障和獨立解散權的威脅下，多半只有採取讓步的措施。因此總統根本可以不理會國家杜馬的政黨生態來任命政府主席，假若國會連續三次拒絕總統所提的人選時，反而使得總統所提名的政府主席候選人立即成為總理，而且國會也必須被解散。所以無論是從聯邦憲法的條文內容，或者是從實際政治運作的角度來講，俄羅斯的憲政制度與法國第五共和的憲政制度皆

註① Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2 (June 1980), pp. 165~187.

註② Giovanni Sartori 著，雷飛龍譯，比較憲政工程(台北：國立編譯館出版)，民國87年4月初版，頁127。

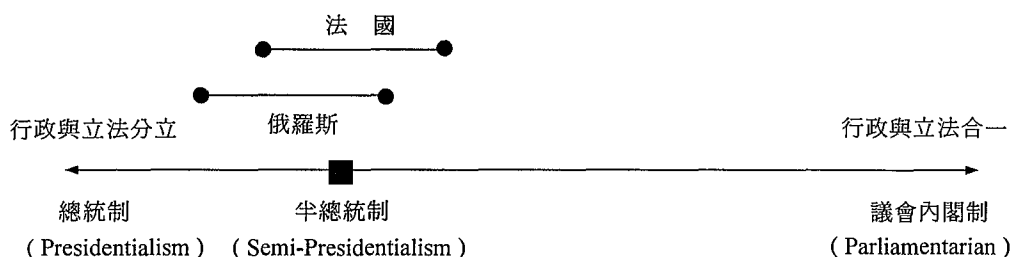
註③ Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2 (June 1980), p. 166. 有關「半總統制」可參閱吳東野，「『半總統制』之探討」，美歐月刊，第11卷第1期(民國85年1月)，頁72~85。

註④ *Sovetskaya Rossiya*(蘇維埃俄羅斯報)，April 11, 1998, p. 1.

註⑤ 吳玉山，「歐洲後共產社會的政治制度變遷：以俄羅斯聯邦為例」，美歐季刊，第12卷第4期(民國86年冬季號)，頁142。



有不不同的地方。舉例而言，像是俄國總統可以不依據國家杜馬的政黨生態演變來任免政府主席，因此我們只能說俄羅斯聯邦的憲政制度是比較傾向於或趨近於「半總統制」。就行政與立法的互動關係而言，我們可以瞭解到法國第五共和與俄羅斯聯邦的憲政制度所在的位置，是介於總統制與內閣制之間，如下圖所示：



(筆者自行整理)

美國政治學者李帕特 (Arend Lijphart) 參考杜瓦傑的觀點及看法，對於法國第五共和政府體制類型的定位，認為法國第五共和趨近「半總統制」的政府體制，並不是「內閣制」與「總統制」的綜合體，而是介於「總統制」和「內閣制」之間的可變體。^②法國政治學者杜瓦傑曾指出，若將憲政體制類型定位的討論；侷限於憲法條文中靜態的文義解釋和邏輯推演，很容易導向一種靜態的思考模式，例如：政黨體系 (party system) 的發展改變了憲法條文中規定「總統制」行政與立法分立的原則，立法機關中的多數黨和行政機關領導者，皆屬於同一政黨，透過黨內的政治運作過程，使得立法機關替行政部門護航，破壞了立法機關監督行政機關的職權，行政和立法無法達成權力平衡 (balance of power) 的狀態。

法國學者阿宏 (Raymond Aron) 的分析指出，法國第五共和「半總統制」的憲政體制，是轉換於總統制與內閣制之間的制度，當總統與國會同屬於一政黨，則趨向於美國的總統制；當總統與國會不屬於同一政黨時，則是趨向於英國的內閣制。^③阿宏的觀點是從憲法條文中動態的實際運作過程來作思考分析。在理論上，總統制與半總統制的機制運作有所不同，總統制不必受限於是否獲得國會的信任，而半總統制則並不盡然。俄羅斯憲法雖然具備了「半總統制」的憲政架構，但是從憲法條文中動態的實際政治運作來看，總統任命總理 (政府主席) 不必受限於是否獲得國會的信任，和總統制運作的機制相同，因此，俄國的政府體制就立法與行政的關係而言，比法國第五共和的政府體制更加傾向或趨近於總統制。

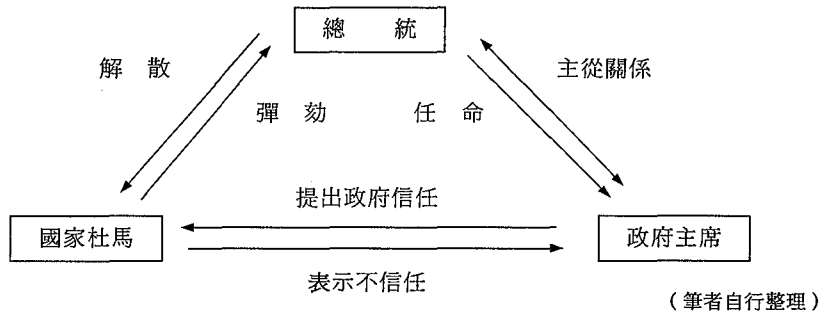
註② Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven and London: Yale University Press, 1984), p. 84.

註③ Raymond Aron, "Alternation in Government in the Industrialized Countries," *Government and Opposition*, Vol. 17, No. 1 (Winter 1981), pp. 3~12.



二、九三年新憲法中總統、政府主席（內閣）和國家杜馬三者間的關係

俄國新憲法下總統、政府主席（內閣）和國家杜馬三者之間的關係，在「半總統制」的憲政架構規範之下，總統與國家杜馬共同享有對於內閣的控制，但是總統擁有獨立解散國家杜馬的權力，可以迫使杜馬讓步，而杜馬則擁有彈劾（impeach）總統的權力。



另外，國家杜馬可以表示對聯邦政府的不信任，政府主席也可以向杜馬提出關於聯邦政府的信任問題，從上面的簡圖可瞭解到三者之間的互動關係。

九三年新憲法條文中有關於總統、杜馬和政府主席（內閣）之間關係的重要條文如下：

（一）總統與國家杜馬的關係

1. 國家杜馬三次否定俄羅斯聯邦政府主席候選人之後，俄羅斯聯邦總統得逕行任命俄羅斯聯邦政府主席，並解散國家杜馬；重新改選杜馬。（憲法第 111 條第 4 款）
2. 國家杜馬為罷免俄羅斯聯邦總統而提出彈劾案。（憲法第 103 條第 1 款第 7 項）
3. 國家杜馬表決通過對聯邦政府的不信任案，但聯邦總統不同意杜馬的決議，而國家杜馬在三個月之內再度對聯邦政府表示不信任，總統得宣布聯邦政府總辭（罷免政府），或是解散國家杜馬。（憲法第 117 條第 3 款）
4. 政府主席向國家杜馬提聯邦政府之信任問題，而國家杜馬拒絕信任，總統必須於七天期限之內作出關於聯邦政府總辭（罷免政府），或是解散國家杜馬的決定，並且指定新選舉。（憲法第 117 條第 4 款）
5. 在俄羅斯聯邦憲法第 111 條與 117 條所規定的情況下，俄羅斯聯邦總統可以解散國家杜馬。（憲法第 109 條第 1 款）

（二）總統與政府主席（內閣）的關係

1. 俄羅斯聯邦總統：經過國家杜馬同意，任命聯邦政府主席。（憲法第 83 條第 1 款）；有權在俄羅斯聯邦政府的會議上擔任主席。（憲法第 83 條第 2 款）；採取關於俄羅斯聯邦政府辭職之決定。（憲法第 83 條第 3 款）；依據聯邦政府主席之建議，

任命或免除俄羅斯聯邦政府副主席、聯邦部長之職務。（憲法第 83 條第 5 款）

2. 俄羅斯聯邦總統可以作出關於聯邦政府總辭之決定。（憲法第 117 條第 2 款）；俄羅斯政府可以提出總辭，總統可以接受或拒絕該總辭。（第 117 條第 1 款）

（三）國家杜馬與政府主席（內閣）的關係

1. 國家杜馬可以表示對俄羅斯聯邦政府之不信任。（憲法第 117 條第 3 款）；俄羅斯聯邦政府主席可以向國家杜馬提出關於對俄羅斯聯邦政府之信任問題。（憲法第 117 條第 4 款）

2. 國家杜馬所管轄的事項：同意聯邦總統對俄羅斯聯邦政府主席之任命。（憲法第 103 條第 1 款）；決定關於對俄羅斯政府之信任問題。（憲法第 103 條第 2 款）

此外，值得一提的是一九九九年五月國家杜馬彈劾葉爾欽總統案的憲政危機，國家杜馬經過了八個月的工作，國會中的特別委員會終於對葉爾欽提出五項指控，並且召開全院會議，就俄羅斯聯邦共產黨所推動彈劾葉爾欽總統的五項罪狀進行總結辯論，同時也開創了俄國憲政史的先例，投票表決是否展開罷免葉爾欽的程序，這五項罪狀如下：

第一項：葉爾欽在一九九一年造成蘇聯的瓦解；

第二項：葉爾欽在一九九三年下令坦克車砲轟國會，此舉違憲，並造成了數百人死亡；

第三項：在一九九四年至一九九六年之間，葉爾欽濫用職權，下令以武力鎮壓車臣獨立；

第四項：葉爾欽搞垮了俄羅斯的軍事力量；

第五項：葉爾欽推動了造成俄國貧困的經濟政策，對俄羅斯人民進行了種族滅絕。^②

彈劾案表決結果，五項罪狀中僅有關於車臣戰爭的第三項罪狀所獲得支持票數，最接近過關的三百票門檻，只差十六票。在第三項的表決中由於獲得「雅布羅科」（Yabloko）的支持，以贊成 284 票、反對 43 票、無效票 4 票、領收選票而未投入票箱 18 票和未領取選票（棄權）91 票的結果，^③而未通過。「自由民主黨」在表決彈劾議案時棄權，採取了袖手旁觀的態度，其實也等於在支持葉爾欽。有關於彈劾案的所有投票結果如下表所示：

國家杜馬對葉爾欽五項罪狀的彈劾表決

	第 1 項	第 2 項	第 3 項	第 4 項	第 5 項
贊成	241	263	284	240	236
反對	77	60	43	78	90
無效票	13	8	4	14	8
未領取選票	18	18	18	17	15

資料來源：Sovetskaya Rossiya, May 18, 1999, p. 2.

註^② 包里述，「葉爾欽五大罪狀洋洋灑灑」，中國時報，民國 88 年 5 月 16 日，版 3。

註^③ Sovetskaya Rossiya（蘇維埃俄羅斯報），May 18, 1999, p. 2.



從投票的結果我們可以了解到，國家杜馬中的左派政黨（共產黨、農業黨…等）大多數是表決贊成彈劾總統葉爾欽，而民主派的「雅布羅科」（Yabloko）只有在第三項發動車臣戰爭與第二項九三年政變砲轟白宮（國會）的表決上，是比較傾向支持左派政黨的立場，在其餘項的表決上皆與其他民主派的政黨立場相接近，反對彈劾葉爾欽總統，而民族主義政黨——「自由民主黨」（Liberal Democratic Party），除了有兩位議員參與了投票，其餘的四十七位都放棄了投票權。^⑩

另外這次在一九九九年五月中旬，俄羅斯憲政史上首次同一時間發生了國會對總統提出彈劾罷免（此期間杜馬不可被解散），以及葉爾欽撤換現任總理普利馬可夫（Yevgeni Primakov）改提名史契帕辛（Sergei Stepashin）為新任總理，要求國會同意（此期間如果國會三次否決總理候選人，杜馬可被解散），兩種憲法合理運作的情況都在同時發生，這必定會造成對杜馬可否被解散產生極大的爭論。因為憲法第111條規定：國家杜馬三次否決聯邦政府主席候選人之後，總統得任命政府主席，解散國家杜馬並重新改選，但是另一方面憲法卻在第109條第4款規定：國家杜馬對聯邦總統提出彈劾之時起至聯邦院（上議院）採取相應決定之時止，國家杜馬不可被解散，很顯然憲法第111條與憲法第109條之間有相互抵觸的地方。但是由於日後的實際發展過程中，國會並未否決總統提名聯邦政府主席的候選人，因而才使得憲政僵局並未產生，所以現今俄羅斯九三年新憲法條文內容中規範不明確的地方，仍需要透過修憲的方式，加以修補或者是附加上新增修的條文，予以更明確的說明，才可避免未來憲政僵局的出現，以及造成政局的動盪不安。

從這次總統的彈劾案表決結果中，可發現目前俄國的政黨政治生態影響到國會和總統的互動關係，國會政黨的生態對於聯邦總統與國家杜馬的互動有著密切的關係；國會中在野黨占大多數時，兩者間較傾向於對立，同時在「半總統制」的憲政架構下，國會比較能容易發揮它監督行政機關的職責；相反的，國會中執政黨占絕大多數時，國會比較不容易發揮它監督行政機關的權責，甚至有時會破壞了行政與立法分立之下，權力平衡的憲政原則。

肆、俄羅斯民主鞏固的探討

所謂的民主鞏固（Democratic Consolidation）的意涵，用簡單的一句話來說明就是民主的程序必須被視為唯一的權力（power）遊戲規則。在九〇年代以後，受到杭廷頓所提出第三波民主化浪潮的影響，民主鞏固成為了新興民主國家民主化轉型過程中的一項政治分析新概念（concept）。杭廷頓主張民主鞏固是一個意味深長的概念，當人民學會民主是解決統治的問題時，民主便已鞏固。^⑪對於在後威權時期，並處於新興民主國家的政治領導菁英而言，推翻威權體制舉行公平民主的選舉的工作，

註⑩ Ibid.

註⑪ Samuel P. Huntington, *The Third Wave*, p. 263.



只是民主化過程中的開端，而如何建立一個新的、穩固的民主政體，達成民主鞏固所必須具備的重要條件，則是民主轉型的最終目標，也是比較困難達成的目標。這個後期階段的民主化過程便是民主鞏固的時期，或者是專家學者所稱的民主化「第二轉型期」（second transition）。^②

學者薛德勒（Andreas Schedler）主張要達成民主鞏固的目標需要具備多項要件，例如：民主價值的擴散、反體系行為者的中立化、文人控制軍隊、減弱威權勢力、建立政黨及功能性利益的組織、選舉法規穩定化、政治規律化、國家權力分權化、直接民主機制的引介、司法改革、濟貧措施、經濟穩定化等等。^③林茲和史德本則認為民主政治能夠鞏固，除了國家機能的展現之外，必須要有五個相互強化而且關聯的條件出現，民主鞏固才能獲得落實，這五個條件分別是：一、發展出一個活潑的市民社會（civil society）；二、必須存在一個具有相對自主性的政治社會（political society）；三、在國家中所有的政治行為者，特別是政府和國家機關，都必須服從以保障個人自由權利和群體生命為目標的法治原則（rule of law）；四、必須存在一個可提供新的民主政府使用的官僚組織（a usable bureaucracy）；五、必須要有制度化的經濟社會（economic society）。^④

從林茲和史德本所提出的五個條件來看，俄國已逐漸發展出一個自由的市民社會（civil society），一些自主性團體、社會運動，透過傳達價值觀念，來加強組織團結，例如：東正教復興運動等等。其次關於政治社會（political society）和法治原則（rule of law）方面，現今的俄羅斯，經過了九八年和九九年四次的內閣總辭，以及九九年中的總統彈劾案的憲政危機，憲政主義已逐漸落實，政治行為者對於憲法具有高度的共識，透過憲法條文的規範進行政治運作，同時也願意參與和接受民主遊戲的結果。對於民主鞏固而言，法治體系的建立具有重要的關鍵地位，它的重要性在於迫使社會群眾與國家機關受到法律的控制約束，政治領袖的權力受到憲法和法律的限制，防止濫權的現象產生，而社會大眾透過選舉法規制度，選擇政治領袖。簡言之，民主鞏固是需要法治規範的，同時也需要多數公民支持民主政治社會中的核心制度（憲政制度、選舉制度、政治領導等等）。

上述的三個條件：自由的公民社會、憲政主義與法治原則，目前的俄羅斯已日漸符合這些民主鞏固的基本條件要求，但如果能夠提供政治領導人一個可使用的國家官僚組織，以及制度化的經濟社會，民主政治發展更易獲得鞏固。俄國在這兩方面的條件則相對地較欠缺，經驗數據顯示，沒有一個民主鞏固的國家是採行指令性經濟，在俄羅斯快速私有化的過程中造就了少數的新興暴發戶，使得廣大的百姓生活變得更為艱苦，貧富差距急速拉大，人民生活貧困付不出稅金，也造成了國家課稅能力的不足，徵收不到稅，公權力便無法有效地運作，同時連俄羅斯邦政府也無法以稅收支付俄國

註② Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, and Samuel J. Valenzuela, *Issues in Democratic Consolidation*, p. 4.

註③ Andreas Schedler, "What is Democratic Consolidation?," *Journal of Democracy*, Vol. 9, No. 2 (April 1998), pp. 91~92.

註④ Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, pp. 7~15.



軍人、警察和法官的薪餉，進而使得公民的權利也無法獲得強制性的保護，因此整個國家官僚組織呈現出衰弱的狀態。綜合以上的分析可得知，這五個民主鞏固的條件是彼此相互影響對方，而且環環相扣。

一般而言，在民主鞏固的過程當中，有幾個經常被提起的障礙，例如：國家同時進行政治經濟改革時，社會大眾對於改善經濟情況，提高生活水平的成效感到失望，或是多種族的國家在民主鞏固的過程中，引發了民族衝突的危機等等。很不湊巧的是俄羅斯聯邦皆碰到了上述的障礙，這些障礙使得俄國民主政治鞏固發展的階段中，產生了極大的阻力。俄羅斯從蘇維埃體制轉變為民主法治和市場經濟的國家，這種激烈的轉變，對於廣大的俄國民眾來說是非常痛苦和艱辛的，私有化過程造就數十萬新興暴發戶（官商勾結和官僚私有化），一般平民百姓落得更為貧困，俄羅斯聯邦境內的少數民族希望仿倣蘇聯解體模式，追求更多的主權，甚至於獨立。^⑤經過了車臣戰爭和九八年的金融危機，現今俄羅斯正逐一地克服這些困難的障礙，朝向民主鞏固的階段繼續前進。

我們歸納一些學者對於民主鞏固的不同觀點可以發現到，普遍多數的學者專家，都強調「制度化」的重要性，而他們之間的差異在於各個制度的建立對民主鞏固的影響，有著不同的觀點和看法。學者歐當諾（Guillermo O'Donnell）強調選舉制度化的重要性，他認為選舉制度的維持是民主鞏固的核心所在。^⑥威倫朱瓦拉（Samuel J. Valenzuela）則主張，鞏固的民主政治建立涉及到某些制度的加強，除了選舉制度以外，還包括了政黨制度、司法獨立制和尊重人權等等。^⑦另外，學者索倫森（Georg Sorensen）的看法認為：鞏固的民主政治最後階段是民主制度與習慣均已深深蒂固於政治文化的過程。^⑧在前面的章節我們已經了解到俄國的政治文化接受政治自由但傾向經濟平等的矛盾特性，使得民主化過程中伴隨而來的市場經濟運作受到了阻礙，間接地影響到民主政治深化到社會，因此從政治文化的層面來講，俄國的政治文化對於民主的鞏固有著一定程度的負面影響。

伍、俄國憲政體制與民主鞏固的因果關係

美國政治學者李帕特認為影響民主鞏固的憲政制度設計主要涉及到兩個部分；一個是政府體制，另一個則是選舉制度。政府體制主要指的是「總統制」（Presidential

註⑤ 王承宗，「俄羅斯『國家』觀念與本質探討」，問題與研究，第36卷第7期（民國86年7月），頁24。

註⑥ Guillermo O'Donnell, "Illusion About Consolidation," *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 2 (April 1996), pp. 43~44.

註⑦ Samuel J. Valenzuela, "Democratic Consolidation in Post-transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions," Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, and Samuel J. Valenzuela, eds., *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective* (Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1992), p. 58.

註⑧ Georg Sorensen 著，黃德福主譯，民主與民主化（台北：韋伯文化，民國87年10月），頁61。



system)、「內閣制」(Parliamentary system)或「半總統制」(Semi-presidential system)。而選舉制度指的則是採行「多數決制」(Plurality and Majority system)、「比例代表制」(Proportional representation system)或「混合制」(Hybrid system)。李帕特指出欲探討憲政體制的選擇對於民主鞏固的影響，必須要同時考慮到這兩種制度的設計以及不同的組合影響。^③

一、選舉制度與民主鞏固

首先我們先來探討俄羅斯的選舉制度 (electoral system)，俄羅斯聯邦政府是採「單一選區兩票制」(Single-member districts and two votes system)。單一選區 (Single member districts) 和兩票制 (Two votes system) 原本為兩種不同的概念和意涵，^④「單一選區」即是指一個選區僅能選舉一名議員，並以得票最高者當選，在此種選舉制度下，一個國家被畫分成若干選區，每個選區只能產生一位當選人。「兩票制」則是規定每位選民在投票時必須同時圈選候選人和屬意的政黨，在一張選舉票上要完成兩次投票行為。目前俄羅斯國家杜馬四五〇個議席中，有一半 (二二五席) 是根據政黨名單比例代表制給予跨越過 5% 的得票門檻之政黨，進行比例分配，另一半 (二二五席) 則是以單一選區多數決制的選舉方式，在選區中以得票最多者當選。^⑤

「單一選區兩票制」最早施行的國家為西德，根據德國立憲者當初的構思，實行「單一選區兩票制」是爲了要擷取單一選區相對多數決制 (Plurality with Single-Member-District System) 和比例代表制 (Proportional Representation System; PR) 的優點，而政黨門檻是爲了要避免國會中小黨林立的現象。從九五年國家杜馬的選舉結果來看，吉里諾夫斯基 (Vladimir Zhirinovskiy) 所領導的極端民族主義政黨——「自由民主黨」，在單一選區的議席中只拿到了一席，但在政黨比例代表的席次上分配到五十席的結果就可以了解到，在單一選區相對多數決的選舉制度之下，候選人的政見不能太偏激，因爲在只有得票最高者出線的情況下，如果要勝選就必須吸取多數而非少數特殊選民的認同和支持。自由民主黨在意識形態的光譜 (ideological Spectrum) 上是屬於極右的一端，在選票的吸收上便有所局限，無法爭取到多數支持溫和漸進改革的選票，降低了當選的機率。致於在政黨比例代表的席次 (二二五席) 上，由於獲得了多數極右派選民的支持認同，獲得了 11.18% 的政黨得票，^⑥跨越了門檻 (5%)，

註③ 游盈隆主編，*民主鞏固與崩潰* (台北，月旦出版社出版，1996年10月初版)，頁52。有關於憲政體制與民主鞏固的關係，請參閱 Alfred Stepan and Cindy Skach, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism," *World Politics*, Vol. 46, No. 1 (October 1993), pp. 1~22.

註④ 吳東野，「『單一選區兩票制』選舉方法之探討~德國、日本、俄羅斯選舉之實例比較」，*選舉研究*，第3卷第1期 (民國85年5月)，頁71。

註⑤ Michael McFaul, "Russia Between Elections: The Vanishing Center," *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 2 (April 1996), p. 90.

註⑥ *Rossiya: partii vybory vlast* (俄羅斯：政黨、選舉、權力), informatsionno-izdatyelskoye agyentstvo (OBOZREVATEL), MOSKVA, 1996, pp. 528~529.



依照政黨得票率分配到五十席。

在九三年國家杜馬選舉，有 13 個政黨競爭政黨比例代表席次，其中 8 個政黨通過 5% 的門檻，以及 1567 位候選人角逐單一選區的席次；而九五年國家杜馬選舉，竟然有 43 個政黨參與競爭，只有 4 個政黨通過 5% 的政黨門檻，及 2688 位候選人角逐單一選區的席次的統計數字來看，我們發現經過兩次的國會選舉，政黨數目的成長顯示出彼此的利益分歧，也反映出多元民意的走向；此外通過百分之五門檻的政黨數目降低，使得政黨的職能更加提高，可凝聚政黨的向心力，促使黨紀的運作更加良好，有助於政治的穩定。^③研究選舉制度的多數學者都認為，比例代表制最大的優點，便是較具比例代表性，也較能反映出多元民意的走向。在比例代表制之下，各個政黨依據得票數的比例，來進行分配議席數目，這種分配方法，容易使得各種不同政見、意識形態，甚至社會階層，都有機會在國會殿堂中擁有自己本身的代言人。尤其俄羅斯是屬於多民族的國家，更需要非多數決的選舉制度設計，政治上容忍政黨可以代表不同的社群，並尊重少數，這樣對於民主政治的鞏固才有所助益。當今一般人皆認為民主政治必須由代議政治來實踐，並且誤解多數民意制即等於民主政治，其實我們不能把民主政治與代議政治、多數政治之間直接劃上等號，我們只能說代議政治、多數政治是民主政治的重要原則。

美國政治學者摩西爾（Robert G. Moser）在比較分析後共產主義選舉制度的研究中，強調選舉制度與政黨數目兩者之間插入政黨制度化的變數之後所產生的重要影響，他認為在共產主義國家中，俄羅斯是屬於虛弱地政黨體系制度化的國家，^④而根據威倫朱瓦拉（Samuel J. Valenzuela）的看法，鞏固的民主政治建立除了涉及到選舉制度的制度化加強之外，還牽涉到政黨制度等等，因此政黨體系的制度化有助於民主鞏固，但是俄羅斯的政黨體系欠缺制度化，無助於俄國的民主鞏固。

最後我們來探討關於俄羅斯聯邦的總統選舉制度，俄國的總統選舉制度是屬於「兩輪決選制」（Runoff Election），在第一輪的投票中，如果已有候選人獲得過半數的選票支持，該候選人即告當選，不必進行第二輪投票；但是如果沒有任何候選人獲半數選票支持，則以得票最高的兩位候選人進行第二輪的簡單多數決（Simple Majority）決選，獲勝者即過半數而當選。學者舒加（M. S. Shugart）和塔基帕（Rein Taagepera）認為一個比較好的總統選舉制度，必須具備以下兩個標準：（一）總統候選人中的當選者，最好能獲得社會上廣泛的支持，甚至過半數以上的民衆支持；（二）參與競選的候選人數目，最好不要超過兩個以上太多。^⑤

註③ Robert B. Ahdieh, *Russia's Constitutional Revolution: Legal Consciousness and the Transition of Democracy 1985~1996* (University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1997), p. 223.

註④ Robert G. Moser, "Electoral Systems and the Number of Parties in Postcommunist States," *World Politics*, Vol. 51, No. 3 (April 1999), pp. 383~384.

註⑤ Matthew Shugart and Rein Taagepera, "Plurality versus Majority Election of Presidents: A Proposal for a Double Complement Rule," *Comparative Political Studies*, Vol. 27, No. 3 (October 1994), p. 332.



就學者的標準來看，俄羅斯聯邦「兩輪決選制」的總統選舉制，第二輪的絕對多數制（Absolute Majority）是採用人為的方法，將總統候選人的數目限制為兩位，強迫總統當選者取得過半數的選票，其採用的人為方法則是在第一輪的相對多數制（Relative Plurality）中，擷取得票最高的兩位候選人，因此在這種制度設計的情況下，總統當選人在第二輪選舉雖然脫穎而出，但在第一輪的選舉得票上有可能不是得票最高者，而是次領先者（第二高者），因為通過第一輪的關卡，二位候選人所屬的政黨或聯盟可以進行合縱連橫，所以我們可以發現「兩輪決選制」會有這種矛盾的情況出現。

總的來說，「兩輪決選制」的弔詭在於：制度設計的目的主要是想藉由第二輪的絕對多數制來加強總統的民意基礎，但是往往卻造成總統難以獲得國會的支持。以俄羅斯為例，現今俄國的憲政衝突常常起源於行政機關與立法機關的對立，聯邦總統認為自己擁有過半數的民意支持，加上憲法賦予總統約制杜馬的權力，因此總統可執意而為，而國家杜馬和反對黨（聯邦共產黨等等）則認為：聯邦總統的民意支持基礎只是建立在經過政黨或聯盟之間合縱連橫而形成的「加工多數」（manufactured majority）上，只有國會（國家杜馬）才是真正全俄國人民的代表以及民意的所在。

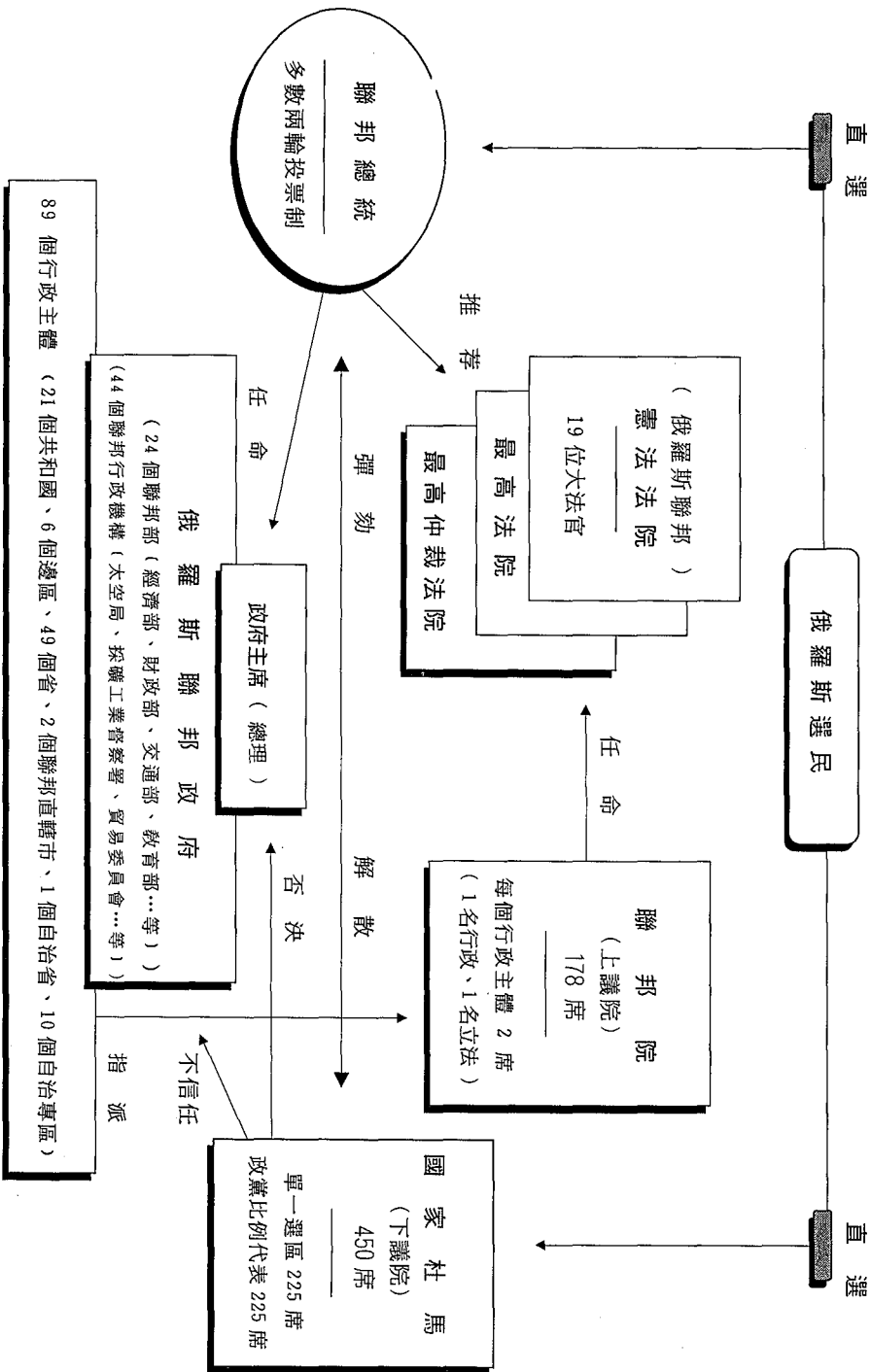
二、政府制度與民主鞏固

另一方面，關於政府制度對於民主鞏固的影響，眾多的學者專家皆提出了不同的觀點及看法，從林茲在民主季刊創刊號中以「總統制的危害」（The Perils of Presidentialism）為題的文章發表之後，部分學者便將內閣制視為在多種族與分歧的社會中，一種優良的政府制度，^④他鼓吹「內閣制政府」（Parliamentary government）的優點好處，並且認為議會制比總統制更有助於民主的鞏固，同時也指出了許多「總統制政府」（Presidential government）的缺陷所在，例如：「內閣制」的一元民主正當性（One Democratic Legitimacy），行政與立法合一，不易產生衝突的僵局，而且內閣任期不固定，隨時都可以變更替換；反觀「總統制」的雙重民主正當性（Dual Democratic Legitimacy），行政與立法分立，總統與國會皆由人民直選產生，因此兩者都具備有完整的民主正當性，再加上彼此的任期固定，易發生衝突，產生僵局。因此，俄羅斯選舉制度的政治效應和「半總統制」傾向的憲政架構（如下圖所顯示），使得總統和國家杜馬中的議員彼此間容易產生衝突及對立的狀態，造成了行政與立法關係的運作不順暢，降低憲政體制的穩定性，這樣對於民主政治在俄國的持續發展並無助益。

註④ Juan J. Linz, "The Perils of Presidentialism," *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1 (Winter 1990), pp. 51~69.



俄羅斯聯邦憲政架構運作過程簡圖



美國政治學者李帕特在《二十一個民主國家多數模型與共識模型政府》一書中，將主要民主國家政府體制做統計發現到，在這些民主國家中，有十八個國家是採行「內閣制」，只有美國、法國和芬蘭採行「總統制」，而瑞士較為特殊，是採行「委員制」。^④從李帕特的統計資料可以看出，國際上主要的民主國家多數是屬於內閣制政府，因此部分學者像是曼威林即論證指出，內閣制的確比總統制政府較有利於民主政治的鞏固發展。李帕特認為總統制的多數決傾向，對於多元分歧的社會是有傷害的，所以他主張共識型民主而非多數決民主。^⑤另一方面，新興民主國家中的二十五個東歐前共產主義國家，只有匈牙利、捷克和斯洛伐克是採行內閣制，其餘二十二個國家大多數是採總統制或半總統制。^⑥

相同的也有部分學者提出反駁，為總統制辯護，像是舒加（Matthew Soberg Shugart）和凱瑞（John M. Carey）認為：採總統制的國家，「政治責任」的歸屬比內閣制分明，由於總統制的國家代議士與總統任期固定，選民可透過定期的改選對於總統和國會議員的施政良窳，做出明確的反應，做不好的人立即下台，讓表現好的有能力者上台，這樣才能確立民主政治中的責任政治，兩位學者提出了總統制的四個優點，而且是內閣制無法具備的：一、責任（accountability）；二、明確（identifiability）；三、相互檢驗（mutual checks）；四、仲裁者（an arbiter），^⑦相形之下，由於內閣制常在非選舉期間出現內閣更換的情形，導致選民在投票時，不易辨認出政治責任的歸屬，^⑧除此之外，總統制的國家可以讓人民透過總統選舉，明白了解未來國家的領導核心以及走向，而內閣制國家的人民則很難辨識出來，除非在兩黨制（two parties system）的政黨體系之下，才較容易辨識出是由那一個政黨出來組閣，故內閣制的成敗得失，常繫於政黨的態勢。^⑨

從以上這些學者的觀點看來，在比較政治研究的領域中，政府體制（總統制、內閣制、半總統制）對於民主政治的發展與鞏固之優劣，並未達成明確的共識，原因在於沒有共同被認可的指標，作為衡量的標準，^⑩同時學者們提出的觀點皆有其立論的依據，因此很難進行客觀的比較研究。從學者的研究統計資料可以看出，在多數穩定的民主國家中，實行內閣制是多數，新興民主國家亦多傾向總統制與半總統制，但我

註④ Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven and London: Yale University Press, 1984), p. 70.

註⑤ Arend Lijphart, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations," Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994), pp. 95~99.

註⑥ Alfred Stepan and Cindy Skach, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism," *World Politics*, Vol. 46, No.1 (October 1993), p. 4.

註⑦ Matthew Soberg Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), pp. 43~49.

註⑧ 游盈隆主編，民主鞏固與崩潰，頁 56。

註⑨ 彭懷恩主編，政治學 Q & A，頁 218。

註⑩ 高朗，「評析威權轉型的總統權力」，美歐季刊，第 12 卷第 4 期（民國 86 年冬季號），頁 11。



們不可將數字統計的結果視為內閣制優於總統制，我們只能說，在多數穩定民主國家中運行的內閣制，優於多數新興民主國家中運行的總統制。

「總統制」、「內閣制」或「半總統制」沒有絕對的典型，也無絕對的好和壞之分，憲政制度是政治人物在運作的，政治人物的好壞往往才是影響憲政制度好壞的關鍵因素之一。在民主國家中，運作良好的總統制，應當符合總統與國會彼此相互制衡的憲政基本原則，同時總統的權力能受到國會的約束；相對的，運作良好的內閣制，應當符合內閣與國會彼此相互配合的憲政基本原則，同時國會中主要政黨的內部，必須具備一定程度的向心力。但現今的俄國政治環境都不完全具備上述的條例。

採行類似「半總統制」的憲政制度，從某種角度來看，是有助於俄羅斯民主政治的鞏固發展，因為把行政權區分為二，讓國家杜馬避開強勢的聯邦總統，轉而面對弱勢的政府主席，並且具有質詢權和不信任權，這樣可促使聯邦總統成為全國的憲政中心，同時也可保持總統自身超然中立的地位，以確保全俄羅斯的政治整合。俄羅斯的政治系統是一個混合制的範例，它結合了總統制與內閣制的要素，而總統在憲法上巨大的權力，證明了威權的要素仍繼續存在於俄羅斯的政治系統中，^④總括言之，無論是內閣制、總統制或半總統制，確立「責任政治」與「政治效率」兩項變數，即是建立民主政府中的責任政治（做不好的人立即下台，有能力者上去），以及制度的運作是否有效率（行政和立法相互配合），才可謂是良好的民主政治制度，而良好的民主政治制度，才有利於民主政治的鞏固發展。

陸、結 論

本文最主要的目的是在釐清和界定俄羅斯的憲政體制，並且提出前共產主義國家俄羅斯的憲政制度對於民主鞏固的因果關係。從一九九一年蘇聯解體以及一九九三年新憲法的頒布，俄國在民主化的轉型過程中，行政機關與立法機關時常處於對立的狀態，九三年新憲法未公布前的府會衝突，起因於國家政府的體制尚未確立，九三年新憲法公布後總統與國會的衝突，則起因於「半總統制」的憲政結構下之特徵。

俄國的憲政發展經過了九八年和九九年四次的內閣撤換之憲政風波，以及九九年中的國家杜馬彈劾總統的憲政危機，憲政主義已逐漸在俄國確立，政治領袖皆能依照聯邦憲法條文的規範進行政治運作，這對於俄羅斯的民主鞏固有著莫大的助益。但是聯邦憲法中仍有些條文規範不夠明確和精細的地方，仍須由九九年年底國會改選後，產生出新的代議士進行修憲的工程，才能將問題解決。

俄羅斯趨向於「半總統制」的政府體制以及兩輪多數決的總統選舉制與單一選區兩票制的國會選舉，這樣的配套組合對於俄國的民主鞏固發展來講是利多於弊，因為

註④ Thomas F. Remington, "Form Soviet to Parliamentarism," Stephen White, Alex Pravda, and Zvi Gitelman, eds., *Developments in Russian Politics 4* (Durham: Duke University Press, 1997), p. 81.



在政府制度方面，採行「總統制」，總統的權力必須能受到國會的約束；而採行「內閣制」，國會中的主要政黨的內部，必須具備一定程度的向心力，而當前的俄羅斯採行趨近「半總統制」的憲政架構，相對於內閣制或總統制的憲政結構而言，反而比較符合當今俄國的政治現實，使得聯邦總統成為全國的憲政中心，有助於俄羅斯的政治整合與穩定發展。至於選舉制方面，國家杜馬半數的席次是由政黨比例代表所產生，而比例代表制比較能反映出多元民意的走向，尤其是俄國屬於多民族的國家，⁵⁶更需要非多數決的選舉制度設計。此外在總統選舉制度上，雖然聯邦總統當選人的選票支持基礎是建立在政黨或聯盟合作而形成的「加工多數」上，但畢竟是獲得了全國過半數的選票支持，仍然具有一定程度的民意基礎。

後共產主義國家中的俄羅斯所採行的憲政制度，在通過未來一九九九年年底國會改選以及公元二〇〇〇年總統選舉的考驗之後，制度的鞏固程度將更加提高；相對地俄羅斯的憲政制度對於俄國民主鞏固的影響力，也將逐漸地增加。簡言之，俄國的憲政制度對於俄羅斯的民主鞏固發展，整體而言具有正面的幫助，不過憲法條文的規範仍有部分相互抵觸的地方，有待透過修憲的方式，進行釐清與修補。

九三年新憲法和總統及國會的選舉制度是俄羅斯民主政治發展的基石。而民主鞏固需要一個很強的民主文化，用來提供適當的情感或認知，以支持民主的程序，但由於俄國的政治文化接受了政治自由，卻強烈的傾向經濟平等的特質，進而使得市場經濟制度的運作，在俄國社會受到了一定程度的障礙，間接地影響到俄國民主政治的鞏固發展，因為民主化的過程中經濟自由化、政治民主化兩者是相輔相成的，世界上沒有一個成熟的民主國家，為了達到經濟平等（收入平等）的理想目標，而完全採行指令性或計畫性經濟制度。俄羅斯的政治文化顯然地保留了過去共產主義時代的平等主義特質，在這種政治文化之下，造成了民主政治的鞏固發展得不到多數俄國社會成員的有力支持，不利於俄羅斯的民主鞏固。因為從社會文化的角度來看，政治文化是政治行為的基礎，它是整體政治社會成員對政治所採取的態度與行為，穩定的民主政治發展倘若沒有受到政治文化的有力支持，將會形成民主政治的困境。

* * *

（收件：88年8月26日，修正：88年9月28日，接受：88年10月2日）

註⁵⁶ 俄羅斯於十六世紀後開始向東擴展，十九世紀中期之後，帝國的版圖積極向高加索山區、中亞地區擴充，隨著領土的不斷擴張，居住在這些地區的民族也被納入俄羅斯帝國的統治。目前俄羅斯聯邦境內，民族繁多，境內約有一百多個民族，但仍以俄羅斯人為主體，占總人口的 81.5%；其次是韃靼人，只占總人口的 3.8%；烏克蘭人占 3%；楚瓦什人占 1.2%；而其它民族的人口都不到總人口的 1%。一九九二年一月，葉爾欽為了舒緩聯邦境內少數民族的分離意識氣焰，人代會通過決議將過去蘇聯時代的十六個自治共和國和四個自治州，升格為共和國，現今俄羅斯聯邦二十一個共和國主要分布在北高加索山區、窩瓦河流域烏拉爾山區和西伯利亞。在各共和國人口方面，俄羅斯人占有相當的比例，不少共和國中俄裔人口所占的比例超過一半。有關俄國的民族問題請參閱 畢英賢主編，*俄羅斯*（台北，政大國關中心出版，民國 84 年 1 月再版），以及李玉珍，「『車臣事件』與俄羅斯聯邦的民族問題」，*問題與研究*，第 34 卷第 8 期（民國 84 年 8 月）。



Constitutional Order, Political Culture, And Democrartic Consolidation The Case of the Russian Federation

Cheng-chi Kuang

Abstract

The constitution of the Russian Federation is a combination of the presidential system and cabinet system, or what is generally known as the "semi-presidential system." Semi-presidentialism has had both a positive and negative impact on influence of democratic consolidation in Russia.

The cabinet resigned four times between 1998 and 1999 and the president was impeached by the Russian State Duma in 1999. This confirms that Russian politicians, parties, and government organizations have not tried to obtain political power through nondemocratic procedures in order to establish a non-democratic regime. Therefore constitutionalism has been built and reflected in both the constitution as well as in the practical operation of politics. This phenomenon is very helpful for the democratic consolidation of Russia.

However, the constitution of the Russian Federation grants very strong power to the president, excessively strengthening administrative power while constricting legislative power. In this manner, administrative power, legislative power, and judiciative power have become unbalanced, aggravating democratic consolidation.

Keywords : semi-presidential system; democratic consolidation; authoritarian transition; the constitution of the Russian Federation; political culture; the State Duma

