

蘇聯最高蘇維埃改選與政府改組

畢英賢

蘇聯是「蘇維埃社會主義共和國聯盟」的簡稱，按照蘇聯憲法規定，蘇聯最高國家政權機關是蘇聯最高蘇維埃。今（一九八四）年三月四日，蘇聯選出了第十一屆最高蘇維埃代表；四月十一至十二日，蘇聯第十一屆最高蘇維埃舉行第一次代表大會。在形式上，蘇聯最高權力機關與最高權力執行機關已經過一次改組，但在實質上並未有顯著的改變。

在這次最高蘇維埃大會上，蘇聯共黨新任總書記契爾年科當選為最高蘇維埃主席團主席，成為新任的蘇聯國家元首。蘇聯部長會議主席契浩諾夫未更動。儘管這次大選與改組無重大政治意義，但對蘇聯全國而言，却是五年一度的大事，也是蘇聯共黨進行政治宣傳與思想教育的大好時機，其意義僅次於蘇聯共黨全國代表大會。

從任何一個角度看，蘇維埃體制都是一個獨特的政治結構。以下就蘇聯此次大選、政府改組、政權結構，以及蘇維埃體制發展方向進行析述。

蘇維埃體制及其功能

蘇維埃 (Soviet) 在俄語中原作會議解釋，後來成爲「勞動者代表會議」的簡稱。一九七七年蘇聯所頒布的蘇聯現行憲法改稱「人民代表蘇維埃」。蘇聯最高蘇維埃類似西方所稱的國會，也是整個蘇聯國家政權體系中最高權力機關。這個蘇維埃體系包括十五個加盟共和國的最高蘇維埃、二十個自治共和國的最高蘇維埃、及五萬二千零三十八個地方人民代表蘇維埃^①。

註① 安德瑞耶夫及尤里耶夫 (Yu. Andreev, V. Yuriev)，「蘇聯國會的運作」，〔新時代〕(Новое время) 第九期 (莫斯科：一九八四)，第十八頁。

蘇聯最高蘇維埃（國會）係兩院制，由聯盟院及民族院所組成^②。每院代表人數相同，各為七百五十人，權力相同。按照蘇聯的解釋，這種安排的目的在兼顧國家整體利益與各民族共和國、省、邊區的利益，民族院就是爲了這一目的而設。民族院代表人數分配如下：加盟共和國各三十二名，自治共和國各十一名，自治省各五名，自治州各一名^③。至於聯盟院代表的選舉，則把全國分爲七百五十個選區，每區選出代表一人；每選區居民人數相等，今年各選區的居民人數約爲三十六萬人^④。因此，蘇聯最高蘇維埃代表總數是一千五百人。

蘇聯最高蘇維埃常會（大會）每年舉行兩次。但是，必要時可由其主席團決定，或某一加盟共和國建議，或由某一院不少於三分之一代表提議，舉行非常會議。最高蘇維埃會議通過全國性法律，審查國家經濟與社會發展問題，批准國民經濟計劃及國家預算，決定對外政策。例如，去年底，上屆蘇聯最高蘇維埃第九次會議時，曾通過關於對外政策決議案^⑤，第八次（一九八三年夏）會議通過了「勞動集體法」^⑥。這兩個法案，對蘇聯今後的外交與內政將有相當大的影響。

事實上，最高蘇維埃會議並不像「蘇聯憲法」所規定，那麼具有無比權力；更不能與西方國家的國會相提並論。因此，西方政治學者往往把它比之爲「橡皮戳」。有不少顯而易見的事實可以證明，最高蘇維埃會議僅具形式而無實權。

首先，最高蘇維埃會議每年祇開兩次，每次祇有兩天左右。在第二次世界大戰之後，從一九四七至一九五二年間，平均每年祇舉行一次會議。可以想像，超過一千五百名代表的最高蘇維埃，在理論上又具有如此廣泛的立法權力，而蘇聯又是一個地大人衆的國家，每年要在四、五天之內處理全國各項問題，實在是不可能的事。

同時，在蘇聯最高蘇維埃會議上，很少見到討論或辯論，當然更談不上相反意見。通常的情形是，由蘇共高級官員提出各項報告，代表們靜靜地坐著聽訓、鼓掌，然後一致通過所提的各項議案^⑦。從蘇共的觀點看，這也許是理所當然的。最高蘇維埃會議與蘇共的代表大會頗相似，集會的功能不是辯論或討論，而是讚美與同意。

「蘇聯憲法」明文規定，蘇聯共產黨是蘇維埃社會的領導與指導力量，是政治制度、國家與社會的核心^⑧。而蘇共的權力則

註② 各加盟共和國最高蘇維埃以下，係一院制。

註③ 「蘇聯憲法」，〔蘇聯〕（臺北：政大國際關係研究中心，民國七十二年），第五四二頁。

註④ 同註①。

註⑤ 「蘇聯最高蘇維埃決議案：關於國際形勢與蘇聯政府對外政策」，〔真理報〕，一九八三年十二月三十日，第一頁。

註⑥ 「關於勞動集體以及其在管理企業機構、組織中之地位法」，〔真理報〕，一九八三年六月十九日，第一至三頁。

註⑦ 德拉格涅奇、拉斯莫桑（Alex N. Dragnich, Jorgen Rasmussen），〔主要歐洲政府〕（美國：道賽出版社，一九七八，第五版），第四七〇頁。

註⑧ 同註⑤，第五二二頁。

集中在蘇共中央政治局。政治局是最高蘇維埃主席團的相對組織，但却掌握著實權。因此，在蘇聯，蘇共中央政治局委員們才是真正的政治領導人物。

蘇聯最高蘇維埃之下設：主席團與部長會議，兩院分別設立十七個常設委員會。以下先看三月四日最高蘇維埃代表全國選舉的結果。

蘇聯第十一屆最高蘇維埃的選舉結果

蘇聯第十一屆最高蘇維埃代表於今年三月四日投票。據蘇聯中央選舉委員會宣布，全蘇合格選民共有一億八千四百零二萬九千四百十二人，實際投票人數達百分之九九·九九，未投票者全國祇有兩萬多人。

在聯盟院代表的七百五十個選區中，對候選人投反對票的有十萬九千七十二人，廢票十七張；易言之，對候選人的贊成率達百分之九十九·九四。因此，蘇聯當局宣布，候選人已獲得絕對多數的支持。聯盟院七百五十名代表候選人全部當選^⑨。

各加盟共和國所獲聯盟院代表人數如下：俄羅斯四百零五席、烏克蘭一百四十四席、白俄羅斯二十八席、烏茲別克三十九席、哈薩克四十一席、格魯吉亞（喬治亞）十四席、阿捷拜疆十五席、立陶宛九席、莫爾達維亞十一席、拉脫維亞七席、吉爾吉斯九席、塔吉克九席、亞美尼亞八席、土庫曼七席、愛沙尼亞四席。俄羅斯共和國在聯盟院中獲絕對多數，代表人數佔總席位的百分之五十四。

民族院代表人數按「蘇聯憲法」規定分配（如本文前述），也分七百五十個選區，由於第一三八選區候選人死亡，祇選出七百四十九名代表，各加盟共和國共四百七十九席，各自治共和國共二百二十席，各自治省共四十席，各自治區共十席。投反對票者，共十一萬四千一百零二人，廢票十八張^⑩。

在選出的總代表人數中，工人代表有五百二十七人，佔百分之三十五點二；集體農民二百四十二人，佔百分之十六點二，兩者合計為七百六十九名，共佔百分之五十一點三。在代表中，蘇共黨員及候補黨員有一千零七十一人，佔全體代表的百分之七十一點四；非黨員四百二十八人，佔百分之二十八點六；婦女四百九十二人，佔百分之三十二點八。其中，三十歲以下者三百三十一人，佔百分之二十二；共青團員二百二十五人，佔百分之十五^⑪。

註⑨：「蘇聯中央選舉委員會通告」，〔真理報〕，一九八四年三月七日，第一頁。

註⑩ 同註⑨。

註⑪ 同註⑨。

從以上選舉情形，可以看出幾個非常明顯的特點。第一，單一候選人，選民無選擇餘地，祇有贊成、反對或廢票。第二，候選人提名，受共黨控制；蘇聯憲法明白規定，提出代表候選人之權屬於蘇聯共產黨、職工會、共青团等有限單位^⑭。第三，投票率高，贊成率高。在蘇聯，投票已不是一個神聖的權利，而是一項政治義務。第四，在當選代表總人數中，黨員比率極高，佔百分之七十一點四，若把共青团合併計算，則高達百分之八十六點四。

蘇共宣稱，全國選舉在「高度政治積極性」情況下進行^⑮。事實上，政治上的積極也正是共黨體系與其他政治體系不同的地方。共黨政府進行緊湊的政治化，儘量把人民捲入政治生活。然而，蘇聯人民政治生活看起來雖然比西方國家活躍，但缺乏選擇性，因為祇有一個合法政黨，一個政策。在蘇共政權推動與要求下所激起的政治活動往往令人民不滿，他們寧可有較多的時間從事個人事務。但是，從事積極政治活動的人，往往會得到很好的報償^⑯。

不言而喻，蘇共當局對結果甚表滿意。蘇共認為，選舉的結果證明，蘇聯人民同心一志支持蘇共的對內與對外政策；而國家最高權力機關代表的選舉日已成爲「社會主義民主的勝利日」^⑰。

按憲法規定，蘇聯各級蘇維埃人民代表應對選民們定期報告蘇維埃工作的情形；選民可以罷免代表。例如，從一九五九年起至目前爲止，各級蘇維埃人民代表不獲選民信任被罷免者達八千名，其中各加盟共和國最高蘇維埃代表超過一百人，蘇聯最高蘇維埃代表計十二人^⑱。

最高蘇維埃主席團與常設委員會

蘇聯第十一屆最高蘇維埃於四月十一日在莫斯科克里姆林宮揭幕，次日閉會。在會議的第一天，民族院選出伏斯(A. E. Voss·拉脫維亞共黨中委會第一書記)爲主席，聯盟院選舉托爾柯諾夫(L. N. Tolkunov·「消息報」總編輯)爲主席；兩院並各選四名副主席。當天下午五時，兩院舉行第一次聯合大會。會中，由戈爾巴喬夫(M. S. Gorbachev)代表蘇共中央委員會，提出蘇聯最高蘇維埃主席團名單。會議「一致選舉契爾年科(K. U. Chernenko)爲主席團主席，選舉庫茲涅佐夫(V. V.

註⑫ 「蘇聯憲法」，第五三九頁。

註⑬ 「人民代表」(社論)，「消息報」，一九八四年三月九日，第一頁。

註⑭ 杜衣齊(K. Deutsch)，「政治與政府」(波斯頓：荷頓·米夫林公司，一九七〇)，第五〇頁。

註⑮ 「人民選舉」(社論)，「真理報」，一九八四年三月九日，第一頁。

註⑯ 「蘇聯國會的運作」，「新時代」，第九期(一九八四年)，第十九頁。

Kuznetsov) 爲第一副主席。同時，選舉契浩諾夫 (N. A. Tikhonov) 連任部長會議主席，並責成他向大會提出蘇聯政府組成人員的建議名單，以便審議。

此處令人注目的是，契爾年科被選爲最高蘇維埃主席團主席，成爲蘇聯的國家新元首。布里茲涅夫當了十多年蘇共中央總書記後才兼任此一職務；安德洛波夫繼承布里茲涅夫任蘇共領袖後，等了半年多才兼任最高蘇維埃主席團主席。契爾年科於二月安德洛波夫死後接掌蘇共領導大權，整整兩個月，就被選任主席團主席。因此，有些分析家認爲是他個人權力的迅速鞏固與擴大。事實並非如此。在蘇共權力結構下，任何一個領袖皆難在短期內集大權於一身，使「集體領導」改變爲個人專權。

契爾年科順利被選爲蘇聯國家元首可以證明了另一個假定：在現行的蘇聯政治體系中，蘇共總書記應兼領最高蘇維埃主席團主席職位，使黨領導人在政府中具備正式名義。蘇聯於一九七七年公布新憲法草案時，顯然已作出這一安排。第一，在新憲法中規定，最高蘇維埃主席團新列一名第一副主席，以便爲主席分擔日常雜務；第二，布里茲涅夫報告新憲法草案要點時，特別說，東歐社會主義國家憲法發展的經驗已被列入考慮^①。在東歐國家內，共產黨領袖大部分兼國家元首，運作情形不壞。在蘇聯，經過布里茲涅夫、安德洛波夫，乃至契爾年科相繼以蘇共領袖兼國家元首之後，這一安排很可能成爲制度。

在主席團內，除主席與第一副主席外，另選出十五名副主席，即每一加盟共和國一名：雅士諾夫 (M. A. Yasnov, 俄羅斯最高蘇維埃主席團主席)，瓦特欽柯 (A. F. Vatchenko, 烏克蘭最高蘇維埃主席團主席)，波利亞可夫 (I. E. Polyakov, 白俄羅斯最高蘇維埃主席團主席)，沙立莫夫 (A. U. Salimov, 烏茲別克最高蘇維埃主席團主席)，亞希莫夫 (B. A. Ashmov, 哈薩克部長會議主席)，吉拉希維里 (P. G. Gilashvili, 格魯吉爾最高蘇維埃主席團主席)，哈里羅夫 (K. A. Khalilov, 阿捷拜疆最高蘇維埃主席團主席)，巴爾卡烏斯卡斯 (A. S. Barkauskas, 立陶宛最高蘇維埃主席團主席)，卡林 (I. P. Kalin, 莫爾達維亞最高蘇維埃主席團主席)，史特勞特曼尼斯 (P. Ya. Strautmanis, 拉脫維亞最高蘇維埃主席團主席)，柯紹耶夫 (T. Kh. Koshov, 吉爾吉斯最高蘇維埃主席團主席)，帕拉耶夫 (G. Palaev, 塔吉克最高蘇維埃主席團主席)，沙爾基少夫 (B. E. Sarkisov, 亞美尼亞最高蘇維埃主席團主席)，雅茲庫立耶夫 (B. Yagkuliev, 土庫曼最高蘇維埃主席團主席)，留衣契爾 (A. F. Pyuteil, 愛沙尼亞最高蘇維埃主席團主席)。另有二十一名委員，書記一名曼契沙斯維利 (T. N. Menteshashvili)，易言之，主席團共有成員三十九人，其中女性委員有四人，約佔十分之一^②。

按蘇聯憲法規定，在蘇維埃大會休會期間，主席團是「蘇聯國家集體元首」，諸如審查國家事務問題，對現行法律作必要的

註① 布里茲涅夫，「關於蘇聯憲法草案報告」，〔真理報〕，一九七七年五月二十五日，第一頁。

註② 蘇聯最高蘇維埃主席團成員名單及照片載〔真理報〕及〔消息報〕，一九八四年四月十二日。

修訂，委派及撤除部長。所有這些活動事後必須獲得最高蘇維埃會議的追認。主席團也有實質的職權，例如，決定最高蘇維埃的選舉，協調各常設委員會的活動，監督蘇聯憲法與法律的執行，必要時得解釋法律，取銷部長會議的決議案。主席團領導對外活動；批准與廢除國際條約，派遣及召回蘇聯駐國外代表。爲了保衛國家，主席團可宣布個別地區或全國性戒嚴，當蘇聯遭受軍事攻擊時或必須履行國際互防侵略條約時，得宣布戰爭狀態。

由於主席團在平時必須處理如此衆多問題，因此爲了分擔繁雜籌備工作，蘇聯最高蘇維埃的聯盟院與民族院分別成立了十七個常設委員會，以便研究立法草案、計劃草案、國家預算、分析社會意見等。在第一天會議，兩院分選出十七個常設委員會的主席^⑩。兩院十七個委員會的名稱完全相同，它們是：資格審查、立法、外交、計劃預算、工業、能源、運輸通信、建設及建設材料工業、工農綜合、科技、人民必需品及人民服務、住宅及城市管理、保健與社會安全、人民教育與文化、婦女勞動與生活及保護母親與兒童、青年問題、保護自然環境及合理利用天然資源等委員會。

以上各委員會主席當選人名單此處從略，不過值得一提的是兩個外交委員會的主席。民族院外交委員會的主席由波諾馬廖夫(B. N. Ponomarev)連任，他是蘇共中央政治局候補委員、書記處書記，是蘇共資深的理論家，以及蘇共中央國際部部長，該部負責對非共產國家的共黨的聯絡工作；他長期以來，一直主持這個委員會。聯盟院外交委員會主席由戈爾巴喬夫擔任，他是蘇共中央政治局委員，書記處書記，原先負責農業問題。這個主席職位，從前一直由蘇斯洛夫擔任；蘇斯洛夫死前一直是蘇共領導階層的第二號人物、首席理論家，對蘇聯對外政策有相當大的影響力。如今，戈爾巴喬夫被視爲權位僅次於契爾年科的第二號人物，頗似當年的蘇斯洛夫。毫無疑問，他與波諾馬廖夫將左右蘇共未來的對外政策。

通常，每個常設委員會有三十五至四十名代表參加，有時有關部會的專家被邀請出席常設委員會會議。據說，在這些委員會會議上，經常有尖銳的辯論^⑪。常設委員會也是蘇聯最高蘇維埃代表唯一能夠政治參與的場合，大約有三分之二以上的代表被分派在各常設委員會內。

部長會議及部長會議主席團

四月十二日，在蘇聯最高蘇維埃的第二天會議上，通過了蘇聯部長會議的組織、「中等及職業學校改革方針決議案」、人民

註⑩ 各委員會主席當選人名單公佈在《消息報》及《真理報》，一九八四年四月十二日，第四頁。

註⑪ 「蘇聯國家的運作」，《新時代》第九期（一九八四），第十八頁。

檢查委員會組織，選出蘇聯最高法院主席與總檢察長^②。

蘇聯部長會議就是蘇聯政府，為蘇聯國家權力最高執行與管理機關。蘇聯部長會議由最高蘇維埃聯盟院與民族院聯合會議選出，其成員包括主席一名，第一副主席及主席若干名，蘇聯各部部长，各國家委員會主席等；此外，各加盟共和國部長會議主席皆是蘇聯部長會議的當然成員。蘇聯現行憲法對部長會議所屬各部會之名稱及數量未作細部規定，由蘇聯部長會議法另行規定。一九二三年當時的蘇聯中央執行委員會曾頒布「蘇聯人民委員會會議條例」；一九七八年頒布「蘇聯部長會議法」^②代替前述條例。按照該法，蘇聯部長會議之下，應設六十二部、十八個國家委員會，及若干其他機關（如國家銀行、統計局等）。事實上，蘇聯各部會的數量經常因現實需要而變動，有時增設，有時減少，有時合併。

今年選出的部長會議組成如下。主席一名，由契浩諾夫連任；第一副主席三名，由亞里耶夫（G. A. Aliev）、葛羅米科（A. A. Gromyko，兼外交部長）、阿爾希波夫（I. V. Arkhipov）連任；十名副部長：安東諾夫（A. K. Antonov）、巴衣巴可夫（N. K. Baibakov，兼蘇聯國家計劃委員會主席）、鮑楚爾（I. I. Bodul）、狄姆席茲（V. E. Dymshits）、科斯坦道夫（L. A. Kostandov）、馬爾提諾夫（N. V. Martynov，兼蘇聯國家物質技術供應委員會主席）、馬爾楚克（G. I. Marchuk，兼蘇聯國家科技委員會主席）、努利耶夫（Z. N. Nuriev）、斯米爾諾夫（L. V. Smirnov）、塔立辛（N. V. Talysin）、及謝爾彼納（B. E. Shcherbina）。此外，尚有六十二名部長、十九名國家委員會主席、部長會議總務署長一名、蘇聯國家銀行董事長一名、中央統計局長一名，以及十五名加盟共和國部長會議主席。共計一百十五人。

蘇聯政府這次改組，變動極小；重要部會首長仍是一些舊人。例如，外交部長仍由葛羅米科以第一副主席身份兼，國防部長仍是烏斯汀諾夫（D. E. Usinov）；對外貿易部長帕托利契夫（N. S. Patolichev）、內政部長費多爾楚克（V. V. Fedorchuk）、國家安全委員會主席契布瑞丘夫（V. M. Chebrikov）等原位不動。

部長會議內設部長會議主席團，由主席、第一副主席及各副主席組成，是部長會議的常設機關，決定國民經濟及其他國家管理問題。主席團是蘇聯的中央決策機關，但必須按蘇共中央政治局的希望行事。部長會議的法令出自該主席團。在主席團之內，設常務委員會，協調各部會工作。為擬制各種不同的建議案、政府法令草案、審查有關法令草案的不同意見，部長會議及其主席團可組織臨時委員會或其他作業組織。重大經濟問題必須由蘇共中央政治局作最後決定，非經濟問題也得順從蘇共中央政治局的指示。因此，舉凡重大法令皆以蘇共中央及蘇聯部長會議共同名義發表。部長會議全體會議通常每三個月舉行一次；部長會議主

註② 有關名單及照片發表在〔真理報〕、〔消息報〕，一九八四年四月十三日。

註③ 「蘇聯部長會議法」，〔真理報〕，一九八四年七月六日。

席團會議按實際需要經常舉行，目前慣例是每週舉行一次。

部長會議主席是法定的行政首長，領導蘇聯政府及其活動。相當於西方所慣稱的總理。在以往，部長會議主席的實權往往視佔據該職位的個人而定。當年列寧擔任「蘇聯人民委員會」（即現在的部長會議）主席時，這是蘇聯政治體系中最重要職位；他死後，部長會議淪為蘇聯共黨領導的從屬機構，馴服於蘇共總書記史達林個人權威之下，及史達林以總書記身份兼任部長會議主席之後，先以部長會議主席名義發號施令，戰時與戰後則被稱之為「統帥」。史達林死後，總書記與部長會議主席一度分由不同的人擔任。及至一九五八年，赫魯雪夫模仿史達林一身兼任這兩個重要職位，權勢逐漸集中於一身，但也因此遭到同僚們的排斥而被迫下臺。

赫魯雪夫被鬪倒後，蘇共中央確認蘇共總書記兼任部長會議主席為不合宜之事^②。因此，從此之後，蘇共領袖沒有再兼此一職；布里茲涅夫晚年，以總書記身份兼最高蘇維埃主席團主席。在第十一屆最高蘇維埃第一次會議中，現任蘇共總書記契爾年科因而援例當選主席；往後如無特殊事故發生，這一安排將會制度化。

蘇維埃體制的發展傾向

蘇聯最高蘇維埃一向缺少實權，並沒有發揮蘇聯憲法所賦予的功能與權力，地方蘇維埃亦復如此，因而被諷喻為「橡皮戳」。現任蘇共領袖契爾年科曾在蘇聯最高蘇維埃主席團任書記，為期達五年之久，對蘇維埃體制運作情況自然非常清楚，同時他也頗具組織能力，並在這方面經常著文闡述其觀點。因此，他在被選為總書記後發表演說時強調，要完善黨各級委員會的功能，使與行政機關的任務分清界線，使黨政職責分明。在蘇共中央四月全會中，特別通過關於「進一步改善人民代表蘇維埃工作」決議案^③。這次最高蘇維埃會議結束後，最高蘇維埃主席團即舉行會議，討論主題之一就是，人民代表蘇維埃如何執行蘇共中央四月全會所決議的問題。

關於這一點，契爾年科特地發表了意見。他認為，蘇共中央業已確定人民代表蘇維埃在現階段中發展的基本方向，那就是，每一個蘇維埃應充分實現自己的權力與責任，積極而有效地活動，經常依賴羣衆，吸引更多的勞動人民參與社會與政府事務的管

註② 波諾馬廖夫主編，〔蘇聯共產黨史〕（莫斯科：政治文獻出版社，一九六九），第六二八頁；路吉奧諾夫（P. A. Rodionov），〔集體領導是黨領導的最高原則〕（莫斯科，一九六七），第二一九頁。

註③ 「進一步改善人民代表蘇維埃工作」，〔真理報〕，一九八四年四月十一日，第一頁。

理。蘇聯最高蘇維埃是全體蘇維埃體制的一部分，也是其最高的一個環節。按照契爾年科的評估，自從一九七七年底蘇聯新憲法生效後，最高蘇維埃已比較貫徹地執行自己的職權，在會議中討論的問題也愈來愈多彩多姿，曾完成重大法案的立法；同時，最高蘇維埃及其主席團與常設委員會的監察活動也積極起來^②。

以下根據有關文件^③，歸納蘇聯蘇維埃體制發展的方向：

一、蘇聯最高蘇維埃所注意的問題範圍將予擴大，今後在其會議中應檢討經濟部門的業務狀況、社會文化建設、對外政策以及人民代表蘇維埃工作等問題。

二、最高蘇維埃應發展與完善法律的制訂；立法程序有待不斷改善，且須制訂計劃性工作。

三、法律必須清晰或明確地確定每一個機關、每一個負責人、每一個公民的權利與義務，不使流於抽象。創制法律的目的是提高責任感、組織性與紀律；這些對所謂「完善成熟社會主義社會」含有特別意義。

四、在最高蘇維埃會議中，應該有系統地討論代表們對政府以及其他所屬機構的質詢。

五、各常設委員會在加強最高蘇維埃工作上應作出較大的貢獻。因為在最高蘇維埃休會期間，祇有各常設委員會在維持蘇聯最高政權的工作。同時，各常設委員會不應祇是各部會的複製品，其主要活動範圍在於有關各部會的「銜接處」。

六、常設委員會應當更加深入，更加具體地監督各部會的工作，而且必要時可提出相應的、具體的建議案。

七、近年來，蘇聯最高蘇維埃已逐漸注意對外政策問題；今後最高蘇維埃，特別是對外事務委員會，應注意國際情況、與他國經濟文化合作、國際經濟關係發展等問題。

八、應該不斷完善民主的工作形式，使有具體的政治內容，擴大公布有關最高蘇維埃活動的消息；特別是把常設委員會討論情形、地方蘇維埃工作情況，藉報刊、無線電廣播及電視等擴大報導。

九、最高蘇維埃應經常提昇自己在經濟與文化建設工作中的地位、加強其解決社會問題的角色、更充分地滿足勞動者的要求

十、蘇維埃的職權極為廣泛，需要加以適當運用，根除形式主義，祛除消極性，在一切事務上採取積極的、創造性的態度。

註② 「蘇聯最高蘇維埃主席團會議」，〔真理報〕，一九八四年四月十四日，第一—二頁。

註③ 「進一步改善人民代表蘇維埃工作」，〔真理報〕，一九八四年四月十一日，第一頁；「契爾年科講詞」，〔真理報〕，一九八四年四月十四日，第一—二頁；「依賴羣衆的倡議與創造」，〔消息報〕，一九八四年四月十四日，第一頁。

以上是契爾年科領導下的蘇共中央對蘇聯蘇維埃體制發展所策訂的新方向。顯而易見，以上諸點也就是蘇聯最高蘇維埃應該履行而未做到的事項。事實上，蘇聯國會所以發展到如此地步、成爲徒具形式的權力機構，都是蘇聯共黨制度所使然。如果，政治體制不改善，祇是由共黨中央用指令方式要求，不會產生任何積極效果。也許契爾年科眞心想改善蘇聯的「社會主義民主」，但是現存制度的限制與同僚的惰性能否使他順利推行他所標榜的政治理想，令人懷疑。

結 論

前任蘇共總書記上臺後，特別重視經濟方面的革新，強化經濟領域內的紀律，已使蘇聯經濟獲得一定程度的改善。契爾年科領導蘇共後，注重黨政機關職能的劃分，強化最高蘇維埃的功能。

一九一七年時，列寧反對西方式的議會共和國，贊成普及全國的、由下而上的、工農代表蘇維埃的共和國。他認爲，這是最好的政府形式^②。但是，經過七十多年的實踐，蘇聯最高蘇維埃已變成了蘇聯共黨組織下的次級系統，並未完全發揮國家最高權力機關的功能。蘇聯的政治核心不是最高蘇維埃，而是蘇共中央政治局。最高蘇維埃祇是一個木偶，政治局是操縱者。如今，蘇共却希望這個木偶變爲機器人。

註② 列寧，「四月提綱」，〔列寧全集〕（俄文版），第二十四卷第三—六頁；拜爾辛，柏林基，金姆（I. B. Berkhin, M. I. Belenki, M. P. Kim），〔蘇聯歷史〕（莫斯科，一九六九），第十一、十三頁。

五次圍剿戰史（上下冊） 十六開本 兩巨冊

工本費 新台幣 五百六十元
美金 十六元

郵資另加 國內：新台幣四十元
國外：平寄 美金 八元
航空 美金 二十二元

國際關係研究中心代售 憑機關學校公函證明發售